
Los convenios internacionales y la promoción internacional del turismo sostenible

International conventions and the promotion of sustainable tourism

Roberto PÉREZ SALOM

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universitat de València

Jose.R.Perez@uv.es

RECIBIDO EL 15 DE ENERO DE 2020 / ACEPTADO EL 13 DE FEBRERO DE 2020.

Resumen: El turismo se ha convertido actualmente en una de las industrias más pujantes del mundo y constituye una importante fuente de degradación ambiental. Por ello, desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la comunidad internacional ha adoptado varios convenios internacionales de ámbito subregional y universal orientados a la promoción del desarrollo sostenible del turismo. La última manifestación de esta preocupación común ha sido la adopción en septiembre de 2019 de la Convención Marco sobre Ética del Turismo, que pretende dar un nuevo impulso a los esfuerzos internacionales y nacionales en pro de un turismo responsable, sostenible y accesible.

Palabras clave: turismo sostenible, convenios internacionales, Derecho Internacional Ambiental, Convenio de los Alpes, Convenio de los Cárpatos, Convención Marco sobre Ética del Turismo.

Abstract: Tourism has become one of the world's most thriving industries and is a major source of environmental degradation. Therefore, since the 1992 United Nations Conference on Environment and Development, the international community has adopted several international conventions at the sub-regional and global levels aimed at promoting the sustainable development of tourism. The latest manifestation of this common concern has been the adoption in September 2019 of the Framework Convention on Tourism Ethics, which aims to give new impetus to international and domestic efforts towards responsible, sustainable and accessible tourism.

Keywords: sustainable tourism, international conventions, International environmental law, Alpine Convention, Carpathian Convention, Framework Convention on Tourism Ethics.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. TURISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE. A. El impacto económico del turismo. B. La conservación del medio ambiente y el turismo. C. Los beneficios derivados del turismo. III. LA PROMOCIÓN INTERNACIONAL DEL PRINCIPIO DE TURISMO SOSTENIBLE: LA ACCIÓN INSTITUCIONAL. A. Las primeras iniciativas internacionales. B. Hacia el desarrollo sostenible del turismo. IV. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TURISMO SOSTENIBLE Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES (I): A. El Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes en el ámbito del turismo. B. El Protocolo de Turismo Sostenible del Convenio de los Cárpatos. C. Otros convenios internacionales. V. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TURISMO SOSTENIBLE Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES (II): LA CONVENCION MARCO SOBRE ÉTICA DEL TURISMO. VI. OBSERVACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El turismo es un fenómeno de carácter económico, social y cultural, directamente vinculado con los movimientos de las personas a lugares distintos de aquellos en los que se encuentra su residencia habitual, normalmente por motivos de ocio. La Organización Mundial del Turismo (en adelante OMT) y la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) han indicado¹, desde una perspectiva económica, que «el turismo se define como las actividades realizadas por las personas identificadas como visitantes». Un visitante es una persona que viaja por motivos de vacaciones, recreo y ocio, negocios, salud, educación u otros motivos». Desde esa perspectiva, el turismo incluye todas las actividades que realizan estas categorías de visitantes. Esta noción es más amplia que aquella que identifica exclusivamente a los turistas como aquellas personas que viajan por motivos de ocio². En ese sentido, «[l]a noción de actividades [turísticas] abarca todas las actividades realizadas por los visitantes para preparar un viaje o durante el viaje propiamente dicho. No se limita a lo que con frecuencia se consideran actividades turísticas «típicas»,

¹ Las definiciones y las observaciones recogidas en este párrafo están tomadas de las *Recomendaciones internacionales para estadísticas del turismo 2008*, Estudios de métodos, Serie M, n° 83/Rev.1 (publicación de las Naciones Unidas, ST/ESA/STAT/SER.M/83/Rev.1), 2010, párrs. 1.9 a 1.12.

² El turismo ha sido definido desde diferentes perspectivas por la doctrina y los organismos internacionales. Algunos autores entienden el turismo como «... the sum of the phenomena and relationships arising from the travel and stay of non-residents, in so far as they do not lead to permanent residence and are not connected with any earning activity», ampliando, por tanto, el concepto de turismo, que actualmente incluiría otras formas de negocio y de viaje, que no incluyen la residencia permanente o un empleo remunerado en los lugares visitados». Véase BURKART, A. J. y MEDLIK, S., *Tourism: past, present and future*, Oxford, Butterworth-Heinemann Ltd, 2a. ed, 1981, pp. 41-42. Otros autores han incidido en la naturaleza compleja del turismo; en ese sentido se ha indicado que el «[t]ourism can be viewed as: a social phenomenon, not a production activity; the sum of the expenditures of all travellers or visitors for all purposes; an experience or process, not a product». Véase LEA, J., *Tourism and Development in the Third World*, London & New York, Routledge, 1988, p. 24. La Convención Marco sobre Ética del Turismo, en la línea de las *Recomendaciones internacionales de 2008*, ha definido el turismo como «la actividad de los visitantes, ya sean turistas o excursionistas» (art.1.b). Y define al turista como «una persona que realiza un viaje, que incluye una pernoctación, a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (negocios, ocio u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados» (art.1.c). La noción de turista también incluye al excursionista, entendido, de acuerdo con la Convención, como «una persona que realiza un viaje, que no incluye una pernoctación, a un destino principal distinto al de su entorno habitual» (art.1.d).

como visitar lugares de interés turístico, tomar el sol, visitar lugares, y practicar o ver deportes (...)»³.

El turismo se ha convertido actualmente en una de las industrias más pujantes del mundo, forma parte del estilo de vida de las personas y es un factor de posición social. Es un fenómeno que tiene efectos sobre la economía, las comunidades locales de los lugares visitados y, desde luego, sobre los propios visitantes. El turismo también tiene efectos sobre el entorno de dichos lugares, tanto sobre el entorno artificial y cultural, como sobre el entorno natural. Efectivamente, las actividades turísticas son una importante fuente de degradación ambiental, aunque, al mismo tiempo, pueden convertirse en una poderosa herramienta al servicio de la conservación del medio ambiente. Por ello, desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (en adelante CNUMAD), celebrada en el año 1992, la comunidad internacional ha adoptado numerosas acciones para el desarrollo de formas de turismo respetuosas con el medio ambiente. Como Phillipe SANDS auguraba en 1995:

«[R]ecent developments suggest that tourism may also soon be the subject of a new body of rules aimed at addressing environmental degradation from this source. The adverse environmental effects of tourism and related recreational activities have led to the adoption of national environmental standards, and at the international level restrictions have been imposed (...)»⁴

Este vaticinio se ha confirmado en las últimas décadas⁵. Efectivamente, la comunidad internacional ha puesto en marcha diferentes iniciativas que se han concretado, en algunos casos, en la adopción de convenios internacionales orientados al desarrollo de un modelo turístico respetuoso con el medio ambiente, que constituyen el objeto del presente trabajo.

³ «Como fenómeno impulsado por la demanda, la contribución económica del turismo debe enfocarse desde la perspectiva de las actividades realizadas por los visitantes y sus efectos en la adquisición de bienes y servicios. Sin embargo, también puede considerarse desde la perspectiva de la oferta, en cuyo caso el turismo se entenderá como un conjunto de actividades productivas concebidas para atender fundamentalmente a los visitantes, o cuyos resultados principales se destinan en gran parte a su consumo por los visitantes». Véase *Recomendaciones internacionales para estadísticas del turismo 2008...*, op. cit., nota 1, párr. 1.12.

⁴ Véase SANDS, P., *Principles of International Environmental Law. Volume I: Frameworks, Standards and Implementation*, Manchester, Manchester University Press, 1995, p. 488, notas 256 y 257.

⁵ Sobre la emergencia y consolidación de las medidas adoptadas hasta el año 2001, puede verse PÉREZ SALOM, J. R., «Sustainable tourism: emerging global and regional regulations», *The Georgetown International Environmental Law Review*, vol. XIII-4, 2001, pp. 801-836.

II. TURISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

A. *El impacto económico del turismo*

En las últimas décadas, la industria del turismo, que incluye actividades como el transporte, el alojamiento, las actividades recreativas y la restauración, se ha convertido en un sector de gran importancia económica. En el año 2019 se registraron 1.500 millones de llegadas de turistas internacionales en todo el mundo y las previsiones apuntan a un incremento del 3% al 4% para el año 2020⁶. El turismo ocupa la tercera posición de exportaciones del mundo, después de los productos químicos y los combustibles, y por delante de la automoción y de los productos agroalimentarios, generando 5.000 millones de dólares USA al día en exportaciones. En el año 2018, los ingresos por turismo internacional y transporte de pasajeros fueron de alrededor de 1.700 millones de dólares USA. Los ingresos derivados del turismo han crecido más rápido que la economía mundial y que las exportaciones de mercancías⁷ y suman el 10,4% del producto interior bruto mundial, con 8,8 billones de dólares. El turismo da empleo a 319 millones de personas, es decir, uno de cada diez trabajadores, siendo el segundo sector con mejor evolución, superado únicamente por la industria de manufactura, y es, por tanto, una de las industrias más grandes y en constante crecimiento en el mundo⁸. Por todas estas razones, el turismo es un componente relevante de las políticas de desarrollo nacionales e internacionales. En particular, los Estados en desarrollo tienen un interés considerable en la industria del turismo y, en algunos de ellos, las actividades turísticas son una de las principales fuentes de ingresos⁹.

⁶ Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, «El turismo internacional sigue adelantando a la economía global», [www] <https://www.unwto.org/es/el-turismo-mundial-consolida-su-crecimiento-en-2019> (20/01/2020).

⁷ Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Panorama del turismo internacional. Edición 2019*, Madrid, 2019, disponible en [www] <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421237> (20/01/2020).

⁸ Los datos están referidos al año 2018 y están extraídos del portal del World Travel & Tourism Council (WTTC), organismo de ámbito mundial que agrupa a los principales actores del sector del viaje y el turismo, en [www] <https://sp.wttc.org> (15/01/2020).

⁹ Véase CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO & PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Turismo para la naturaleza y el desarrollo: Guía de buenas prácticas*, Montreal, 2009, pp. 5,6 y 11.

B. *La conservación del medio ambiente y el turismo*

La relevancia ambiental del turismo deriva de tres circunstancias principalmente¹⁰. En primer lugar, las actividades turísticas pueden tener un impacto negativo en el medio ambiente, como la producción de desechos y la contaminación, el consumo excesivo de recursos naturales, incluidos los componentes biológicos, y los recursos hídricos y terrestres. En segundo lugar, existe un vínculo obvio entre el turismo y el medio ambiente. Efectivamente, algunos tipos de turismo dependen de un medio ambiente saludable e impoluto. Un gran número de turistas desean viajar a zonas vírgenes que son ecológicamente sensibles y a lugares naturales de valor excepcional; esta tendencia se pone de manifiesto por el aumento del ecoturismo, que en la actualidad representa una gran parte de todas las actividades turísticas¹¹. Por último, el turismo, y

¹⁰ Sobre turismo y medio ambiente puede consultarse el documento COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Turismo y desarrollo sostenible. Informe del Secretario General. Adición: Turismo y protección del medio ambiente*, E/CN.17/1999/5/Add.3, Seventh session, 19-30 April 1999. También UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *Sustainable tourism: Contribution to economic growth and sustainable development*, TD/B/C.I/EM.5/2, 28 January 2013.

¹¹ Hay que evitar la confusión entre ecoturismo, que alude a un tipo de turismo orientado al disfrute del entorno natural y el turismo sostenible. El ecoturismo, turismo ecológico o turismo de naturaleza es un concepto que surgió con el fin de brindar a los visitantes la oportunidad de disfrutar de áreas intactas, aisladas y frágiles. La OMC ha definido el ecoturismo como aquella modalidad de turismo que posee las siguientes características: «All nature-based forms of tourism in which the main motivation of the tourists is the observation and appreciation of nature as well as the traditional cultures prevailing in natural areas. It contains educational and interpretation features. It is generally, but not exclusively organised by specialised tour operators for small groups. Service provider partners at the destinations tend to be small, locally owned businesses. It minimises negative impacts upon the natural and socio-cultural environment. It supports the maintenance of natural areas which are used as ecotourism attractions by: Generating economic benefits for host communities, organisations and authorities managing natural areas with conservation purposes; Providing alternative employment and income opportunities for local communities; Increasing awareness towards the conservation of natural and cultural assets, both among locals and tourists». Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, «Ecotourism and protected areas», en <https://www.unwto.org/sustainable-development/ecotourism-and-protected-areas> (10/01/2020).

Las Naciones Unidas han reconocido que el ecoturismo es «una actividad multisectorial que, en el marco del turismo sostenible, puede contribuir a la lucha contra la pobreza, a la protección del medio ambiente y a la promoción del desarrollo sostenible». La Asamblea General ha aprobado varias resoluciones específicas sobre el ecoturismo; la más reciente es la resolución 67/223, de 21 de diciembre de 2012, *Promoción del ecoturismo para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente*. Coincidiendo con el Año Internacional del Ecoturismo, el año 2002, y bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante PNUMA) y de la OMT, entre el 19 y el 22 de mayo de 2002 se celebró en la ciudad de Quebec la Cumbre Mundial del Ecoturismo, con participantes de más de ciento treinta países, procedentes de los

especialmente el ecoturismo, generan grandes beneficios que pueden reinvertirse en proyectos de conservación y en el desarrollo sostenible de las zonas y comunidades afectadas¹².

Dada su escala, no es de extrañar que los impactos ambientales perjudiciales del turismo reciban una atención especial. El gran número de turistas y la intensidad de las actividades turísticas pueden tener efectos adversos directos e indirectos sobre el medio ambiente. Los expertos han identificado aproximadamente dos tipos de efectos perjudiciales sobre el medio ambiente. En primer lugar, los efectos que tienen una influencia directa sobre el medio ambiente y tienen repercusiones potenciales que son numerosas y variadas¹³. Estas repercusiones están vinculadas al uso consuntivo y a la sobreexplotación de los recursos naturales¹⁴ y conducen a un incremento de los residuos¹⁵ y de la contamina-

sectores público, privado y no gubernamental. La Cumbre aprobó la Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo, disponible en ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2002), 'Declaración de Quebec sobre el ecoturismo', *Declaraciones de la OMT*, vol. 12, n° 2, OMT, Madrid, en el enlace de esta organización en [www] <https://doi.org/10.18111/unwto/declarations.2002.12.02> (10/01/2020).

¹² Véase CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO & PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Turismo para la naturaleza y el desarrollo...*, *op. cit.*, nota 9.

¹³ Sobre los impactos del turismo en el medio ambiente puede verse UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *Sustainable tourism: Contribution to economic growth and sustainable development...*, *op. cit.*, nota 10, pp. 15-16; CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas de utilización sostenible de los recursos biológicos, incluido el turismo. Nota del Secretario Ejecutivo*, UNEP/CDB/SBSTTA/4/11, 17 DE FEBRERO DE 1999, PÁRRS.16-25; Comisión de Desarrollo Sostenible, *Turismo y desarrollo sostenible. Informe del Secretario General. Adición: Turismo y protección del medio ambiente*, E/CN.17/1999/5/Add.3, séptima sesión, 19-30 Abril 1999, párrs. 2-6; y ARCHER, B. y COOPER, C., «The positive and negative impacts of tourism», en THEOBALD, W.F. (ed.). *Global tourism: the next decade*, Butterworth-Heinemann Ltd, 1994, pp. 73-91.

¹⁴ Los impactos del turismo sobre la biodiversidad incluyen: «i) daños causados por actividades turísticas y equipo; ii) riesgo creciente de que se propaguen patógenos de hombres y animales domésticos a las especies silvestres; iii) aumento del riesgo de introducción de especies exóticas; iv) perturbación de las especies silvestres, por lo que se perturba la conducta normal y posiblemente se influye en la mortalidad y en el éxito de la reproducción; y v) modificaciones en los hábitats; y vi) consumo de animales de fauna silvestre por parte de los turistas». Véase UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *Sustainable tourism: Contribution to economic growth and sustainable development...*, *op. cit.*, nota 10, párr. 47; CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas de utilización sostenible...*, *op. cit.*, nota 10, párr. 18; también UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, *Biological Diversity and Sustainable Tourism: Preparation of Global Guidelines. Submission by Germany*, UNEP/CBD/COP/4/Inf. 21, 2 April 1998 p. 6.

¹⁵ La industria turística es una fuente de, al menos, tres tipos de residuos: aguas residuales y de desecho, residuos químicos y contaminantes y residuos sólidos (basura o desperdicios). La

ción¹⁶. Las actividades de desarrollo y de la construcción relacionadas con el turismo¹⁷ pueden aumentar la contaminación acústica y atmosférica¹⁸. Los efectos

eliminación de los residuos que genera el turismo puede causar importantes problemas ambientales. Véase UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *Sustainable tourism: Contribution to economic growth and sustainable development...*, *op. cit.*, nota 10, párr. 46; CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas...*, *op. cit.*, nota 13, párr. 24; COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Turismo y desarrollo sostenible...*, *op. cit.*, nota 13, párr.5.

¹⁶ Por lo que respecta a los efectos sobre los recursos hídricos, es posible identificar dos tipos de problemas. Por un lado, el turismo es una industria que demanda muchos recursos hídricos y ese uso excesivo puede intensificar los problemas de abastecimiento de agua. Por otro lado, la industria turística contribuye sustancialmente a la contaminación de las aguas dulces y marinas. Véase UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, *Sustainable tourism: Contribution to economic...*, *op. cit.*, nota 10, párr. 45; Comisión de Desarrollo Sostenible, *Turismo y desarrollo sostenible...*, *op. cit.*, nota 13, párrs. 3. a, y 5.b y c, respectivamente.

¹⁷ Una de las consecuencias más significativas del turismo es el efecto sobre el uso de la tierra y los recursos que implica el desarrollo de los centros turísticos. El desarrollo físico de las instalaciones e infraestructuras turísticas tiene un impacto en el medio ambiente, principalmente como resultado de la urbanización vinculada al desarrollo turístico. En primer lugar, las demandas de suelo para infraestructuras, incluyendo, entre otras cosas, el alojamiento, o el aparcamiento, así como las redes de carreteras, conducen a presiones sobre otros posibles usos del suelo, por ejemplo, el uso agrícola o los usos sociales o recreativos que benefician a las comunidades locales. En segundo lugar, los lugares preferidos para los centros turísticos son sitios de gran belleza paisajística, en ocasiones, zonas ricas en biodiversidad. Por último, toda prestación de servicios turísticos implica una cierta manipulación o alteración del entorno que puede tener efectos adversos significativos, por ejemplo, reducir los ecosistemas o alterar el paisaje. Véase CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas de...*, *op. cit.*, nota 13, párr. 16. Los deportes de invierno y otras actividades turísticas de montaña constituyen un porcentaje importante del turismo mundial y suponen una fuerte presión sobre los frágiles entornos de montaña en la medida en que deben basarse en una compleja red de instalaciones cuyo desarrollo y funcionamiento afectan negativamente al medio ambiente. Véase CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas de utilización sostenible de los recursos biológicos, incluido el turismo. Nota del Secretario Ejecutivo*, UNEP UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM/CDB/SBSTTA/4/11, 17 de febrero de 1999, párr. 20; COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Turismo y desarrollo sostenible...*, *op. cit.*, nota 13, p. 4. En la medida en que muchos destinos turísticos se eligen debido a la presencia de playas, el impacto del turismo en el medio ambiente costero y marino es especialmente relevante, en particular en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Los principales efectos sobre este entorno provienen de una planificación inadecuada de los centros turísticos y consisten, entre otras cosas, en la erosión de las costas o de las playas y en la alteración de los arrecifes de coral. CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas*, nota 17, párrs. 21 y 22; COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Turismo y desarrollo sostenible...*, *op. cit.*, nota 13, pp. 3 y 4.

¹⁸ Una parte importante de las sustancias contaminantes, incluidos los gases de «efecto invernadero», derivan del hecho de que los turistas necesitan viajar hacia y desde los destinos turísticos. Además, un alto porcentaje de los viajes turísticos internacionales se realizan por vía aérea, que

detrimentales del turismo son evidentes particularmente en muchos Estados en desarrollo que carecen de la capacidad tecnológica o financiera para afrontar la generación de desechos y la sobreexplotación de los recursos turísticos.

El segundo tipo de impactos perjudiciales del turismo consiste en aquellos de naturaleza indirecta, fundamentalmente sociales y económicos, que afectan generalmente a las comunidades locales e indígenas. El desarrollo de la industria turística en una zona puede provocar un movimiento de demandantes de empleo hacia la zona, que pueden contribuir a la correspondiente degradación social, incluidas la delincuencia, el hacinamiento, el trabajo de menores, y la prostitución. Por otro lado, las comunidades que dependen en gran medida de la industria turística son extremadamente vulnerables a los cambios en los patrones y preferencias de los turistas. Además, la demanda de bienes y servicios a nivel local se ve incrementada por la demanda turística, y los precios de dichos bienes y servicios pueden ser más altos y menos accesibles para los clientes locales. Por último, el desarrollo del turismo puede menoscabar los derechos de la población local cuando se la excluye de las zonas estrictamente dedicadas al turismo¹⁹.

Finalmente, el efecto cultural del turismo en las comunidades que viven en las zonas afectadas puede ser enorme. El comportamiento de los turistas puede influir en los estilos de vida y prácticas tradicionales. Además, las preferencias de los turistas por algunos eventos o tradiciones culturales pueden conducir a la erosión cultural y a la alteración de estas prácticas y estilos de vida tradicionales²⁰.

C. *Los beneficios del turismo*

En términos generales, el turismo posee el potencial para contribuir, directa o indirectamente a la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo

es el medio de transporte menos respetuoso con el medio ambiente. En los últimos años, la contaminación procedente de los cruceros ocupa un lugar preponderante en las preocupaciones por la contaminación marina y atmosférica.

¹⁹ Sobre el turismo y el desarrollo social puede verse COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *El turismo y desarrollo sostenible. Informe del Secretario General*, E/CN.17/1999/5, séptima sesión, 19-30 Abril 1999, párrs. 29-52; COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Turismo y desarrollo sostenible. Informe del Secretario General. Adición: Turismo y desarrollo social*, E/CN.17/1999/5/Add.2, séptima sesión, 19-30 Abril 1999.

²⁰ *Ibid.*, párrs. 14-21; y ARCHER, B. y COOPER, C., «The positive and negative impacts of tourism», en THEOBALD, W.F. (ed.), *op. cit.*, nota 13, pp. 80-84.

Sostenible²¹. En particular, aparece mencionado en el objetivo 8²², relativo a la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; el objetivo 12, sobre medidas para garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles²³, y el objetivo 14²⁴, sobre la conservación y utilización en forma sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Es decir, a pesar de sus impactos negativos, el turismo puede contribuir al desarrollo sostenible regional y local, así como a la conservación del medio ambiente.

Los beneficios potenciales del turismo pueden dividirse en beneficios tangibles e intangibles²⁵. Los turistas tienen un importante efecto económico en las zonas que visitan: los beneficios más tangibles se obtienen a través de los gastos directos en bienes y servicios. La industria turística es una fuente de ingresos elevados, generados en parte por la atracción de los sitios naturales. Además, los turistas tienen una influencia económica indirecta en las comunidades de acogida, tanto por la creación de oportunidades de empleo en la industria del turismo como por el estímulo de otras oportunidades de empleo y de negocio en sectores relacionados. Además, el turismo promueve el desarrollo de infraestructuras e instalaciones que benefician tanto a los turistas como a las poblaciones locales.

El turismo también puede contribuir directamente a la preservación del medio ambiente; «[w]here nature is the foundation of tourist activities there

²¹ El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y la prosperidad de todos los pueblos. La Agenda recoge diecisiete objetivos con 169 metas cuantificables, integradas e indivisibles para los ámbitos económico, social y ambiental cubiertos por los Objetivos. La Convención Marco sobre Ética del Turismo indica en su preámbulo que el turismo «tiene la capacidad de contribuir directa o indirectamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular en los aspectos relativos al crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la producción y el consumo sostenibles y el uso sostenible de los océanos, los recursos marinos y el ecosistema terrestre».

²² «8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales».

²³ «12.b. Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales».

²⁴ «14.7. De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo».

²⁵ Véase CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas...*, *op. cit.*, nota 17, párrs. 30-35.

is an incentive to conserve it»²⁶. El potencial de ingresos turísticos continuos del ecoturismo proporciona un incentivo para preservar los recursos naturales. Una parte de los ingresos del turismo podría dedicarse a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales mediante la introducción de tarifas de entrada a las áreas protegidas y de actividades como la pesca, la observación de aves, el submarinismo o la caza. Por lo tanto, el turismo puede ofrecer muchas oportunidades interesantes para conservar el medio ambiente²⁷.

En cuanto a los beneficios intangibles, de un lado, el turismo puede ayudar a las comunidades locales a ser más conscientes del valor y la singularidad de su entorno y sus tradiciones culturales.²⁸ En cuanto a los beneficios políticos, la buena gobernanza es un factor que determina la elección de los destinos turísticos. Cuando el deterioro político ocurre en un país, los turistas lo evitan como destino²⁹. Por lo tanto, cuando la economía de un Estado depende del turismo internacional, esta dependencia puede reforzar la tendencia hacia un sistema de buen gobierno y respeto de los derechos humanos en ese país.

Por otro lado, el intercambio de ideas e imágenes culturales que el turismo genera puede contribuir a la promoción de la buena voluntad y a un mejor entendimiento entre las personas y las civilizaciones de diferentes naciones. De hecho, el turismo es una forma de promover el conocimiento sobre el medio ambiente y las diferentes culturas entre los turistas. Finalmente, el papel del turismo como «fuerza vital para la paz mundial» ha sido reconocido por los organismos intergubernamentales y los líderes mundiales, afirmando que «gracias al contacto directo, espontáneo y no mediado que permite entre hombres y mujeres de culturas y formas de vida distintas, el turismo es una fuerza viva al servicio de la paz y un factor de amistad y comprensión entre los pueblos del mundo»³⁰.

²⁶ Véase UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, *Biological Diversity and Sustainable Tourism: Preparation of Global Guidelines...*, *op. cit.*, nota 14, p. 6, punto 4.

²⁷ «Nature tourism is one of the few non-consumptive economic activities (with the exception of hunting and fishing tourism) that can contribute to the sustained validation of ecosystems». Véase STECK, SUSTAINABLE TOURISM, *supra* note 3, at 10. Véase en general Comisión de Desarrollo Sostenible *Turismo y desarrollo sostenible...*, *op. cit.*, nota 13, párrs. 8 y 9.

²⁸ «Experience has shown that it was the use of the natural environment by tourists that presented the opportunity to conserve endangered species of animals and their habitats». Véase UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, *Biological Diversity and Sustainable Tourism: Preparation of Global Guidelines...*, *op. cit.*, nota 14, p. 6.

²⁹ Véase CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas...*, *op. cit.*, nota 17, párr. 35.

³⁰ Así lo estipula la Convención Marco sobre Ética del Turismo en su preámbulo. Por su parte, la Declaración de Pekín sobre Turismo para el Desarrollo y la Paz, aprobada por la Conferencia

III. LA PROMOCIÓN INTERNACIONAL DEL PRINCIPIO DEL TURISMO SOSTENIBLE: LA ACCIÓN INSTITUCIONAL

La preocupación internacional por los efectos ambientales del turismo es relativamente reciente y ha progresado por etapas. No hace mucho tiempo, los temas ambientales no figuraban en las agendas de la comunidad internacional ni en los programas de la industria y los operadores turísticos³¹. Durante los años setenta, como consecuencia de una nueva sensibilidad ambiental y la integración de las preocupaciones ambientales en las agendas internacionales y gubernamentales, las consecuencias ambientales, culturales y sociales nocivas del turismo fueron objeto de muchas críticas. Era evidente que se debía promover formas alternativas de turismo y la comunidad internacional dio los primeros pasos hacia el reconocimiento de la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo turístico, respetuoso con el medio ambiente.

A. *Las primeras iniciativas internacionales*

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972, y que marca el inicio del moderno Derecho Internacional del Medio Ambiente, dedicó escasa atención al tema del turismo. Las recomendaciones 24 y 37 únicamente lo mencionan en lo relativo a la protección de lugares turísticos vinculados a los bosques y a la necesaria cooperación internacional en la ordenación de los circuitos turísticos en las zonas protegidas transfronterizas³².

Mundial sobre el Turismo para el Desarrollo y la Paz, que fue auspiciada por la Organización Mundial del Turismo en el año 2016, declara que: «17. Tourism can contribute to the promotion of economic, trade and cultural links between developed and developing countries and regions by enhancing cooperation at all levels, nurturing mutual respect, tolerance and understanding among nations and civilizations; 18. Tourism is based on human interaction between visitors and host communities, creating a link that can –under appropriate circumstances– promote intercultural». Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2016), ‘Beijing Declaration on Sustainable Tourism as a driver of Development and Peace’, *Declaraciones de la OMT*, vol. 25, n° 1, OMT, Madrid. Sobre estas cuestiones véase VAR, T.; AP, J. y VAN DOREN, C. T., «Tourism and world peace», en THEOBALD, W. (ed.), *op. cit.*, nota 13, 1994, pp. 27-39.

³¹ «Environment was simply not considered a problem for tourism». Véase FRANGIALLI, F., «Tourism and the Challenge of Sustainability», *Naturoipa*, 84-1997, p. 4.

³² Véase ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Nueva York, 1973 (publicación de las Naciones Unidas A/CONF.48/14/Rev.I).

La primera organización internacional que aprobó un instrumento internacional en materia de turismo y medio ambiente fue la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE). En efecto, el 8 de mayo de 1979, el Consejo de la OCDE, a propuesta del entonces Comité de Medio Ambiente, actualmente el Comité de Política Ambiental, aprobó la Recomendación OECD C(79) 115, en la que se alienta a los Estados adherentes a que integren plenamente las consideraciones medioambientales, en la etapa más temprana posible, en sus políticas y estrategias de desarrollo turístico y que desarrollen indicadores medioambientales de turismo respetuoso con el medioambiente. La recomendación incluye un anexo relativo a las Directrices relativas a los aspectos internacionales y económicos de las políticas ambientales en las áreas turísticas.

Por lo que respecta a la Organización Mundial del Turismo³³, las primeras referencias, escasas y poco relevantes, a la preocupación ambiental se encuentran en la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, aprobada en 1980, y el Documento de Acapulco³⁴, aprobado en 1982³⁵. Posteriormente,

³³ La OMT es un organismo especializado de las Naciones Unidas, con sede en Madrid. Es la principal organización internacional en el ámbito del turismo. La OMT «promueve el turismo como motor de crecimiento económico, desarrollo inclusivo y sostenibilidad ambiental, y ofrece liderazgo y apoyo al sector para ampliar conocimientos e impulsar políticas turísticas en todo el mundo. La OMT «está comprometida con la promoción del turismo como instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la vista puesta en la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible en todo el mundo. La OMT genera conocimientos sobre los mercados, promueve políticas e instrumentos para un turismo competitivo y sostenible, fomenta la educación y la formación en materia de turismo, y trabaja para que el turismo sea una herramienta efectiva de desarrollo a través de proyectos de asistencia técnica en más de 100 países del mundo. La OMT está integrada por 159 países, 6 Miembros Asociados y más de 500 Miembros Afiliados que representan al sector privado, a instituciones de enseñanza, a asociaciones turísticas y a autoridades locales de turismo». Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Acerca de la OMT*, [www] <https://www.unwto.org/es/acerca-de-la-organizacion-mundial-turismo> (13/01/2020).

³⁴ Para la Carta, véase Organización Mundial del Turismo (2016), *Compilación de recomendaciones de la OMT, 1975-2015*, Madrid, pp. 5-15. El Documento de Acapulco está disponible en ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1982), *Documento de Acapulco*, Declaraciones de la OMT, vol. 2, n° 1, OMT, Madrid, pp. 18-29.

³⁵ La Declaración de Manila estipula en su apartado 18: «Los recursos turísticos de que disponen los países están constituidos a la vez por espacio, bienes y valores. Se trata de recursos cuyo empleo no puede dejarse a una utilización incontrolada sin correr el riesgo de su degradación, incluso de su destrucción. La satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para los intereses sociales y económicos de las poblaciones de las regiones turísticas, para el medio ambiente, especialmente para los recursos naturales, atracción esencial del turismo, ni para los lugares históricos y culturales. Todos los recursos turísticos pertenecen al patrimonio de la humanidad. Las comunidades nacionales y la comunidad internacional entera deben desplegar los esfuerzos necesarios para su preservación».

te, en 1985, la Asamblea General de la OMT aprobó, en su sexto período de sesiones celebrado en Sofía (Bulgaria), la Carta de Derechos del Turismo y el Código del Turista. Ambos instrumentos establecen un marco general sobre el turismo y la conducta del turista³⁶, pero reflejan una preocupación muy limitada por las cuestiones ambientales. A pesar de ello, estos instrumentos pueden ser considerados como los primeros pasos de una acción emergente hacia la integración del turismo y el medio ambiente en el marco de la OMT, que se consolidó en la Declaración de La Haya sobre el Turismo, aprobada en la Conferencia Mundial del Turismo de 1989³⁷. En el Principio III de la Declaración se señala la interrelación intrínseca entre el turismo y el medio ambiente, y se establecen medidas para garantizar un entorno natural, cultural y humano intacto como condición para el desarrollo del turismo.

B. *Hacia el desarrollo sostenible del turismo*

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 expresó un consenso internacional sobre la necesidad de asumir un modelo sostenible de desarrollo³⁸. En la Conferencia, la comunidad internacional reconoció el principio del desarrollo sostenible y abordó los elementos de este nuevo enfoque en la Declaración de Río³⁹ y en su plan de acción, el Programa 21⁴⁰. Tal y como se define en el Programa 21, el desarrollo

³⁶ Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2016), *Compilación de recomendaciones de la OMT, 1975-2015*, OMT, Madrid, pp. 17-21. La Carta, en su artículo III. c) alienta a «proteger, en interés de las generaciones presentes y futuras, el medio ambiente turístico, que, por ser al mismo tiempo un medio humano, natural, social y cultural, constituye el patrimonio de la humanidad entera». Por su parte, el Código recomienda a los turistas «mostrar la mayor comprensión con respecto a las costumbres, creencias y comportamientos de las comunidades visitadas, y el mayor respeto por el patrimonio natural y cultural de esas comunidades» (art. XI.2.a).

³⁷ Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1989), *Declaración de La Haya sobre turismo*, *Declaraciones de la OMT*, vol. 3, n° 1, OMT, Madrid, p. 14 y ss. (14/01/2020).

³⁸ En virtud de la resolución 44/228 de 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General convocó la Conferencia, que tuvo lugar del 3 al 14 de junio de 1992. Sobre la Conferencia existe una nutrida literatura. Véase KISS y DOUMBÉ-BILLE, «La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement», *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXVIII, 1992, pp. 823-844; CAMPIGLIO, L. *et al.*, *The Environment After Rio*, London/ Dordrecht/ Boston, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1994.

³⁹ Véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), Anexo I (1993).

⁴⁰ *Ibid.*, Anexo II (1993).

sostenible es un desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades⁴¹. El desarrollo sostenible se ha convertido en un principio fundamental en la agenda de la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad civil, lo que exige cambios radicales e innovaciones en las pautas de consumo y producción, incluido el turismo, en el marco de los ya mencionados diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El Programa 21 es un conjunto de recomendaciones para el desarrollo sostenible que abarcan una amplia gama de temas y abordan muchas de las cuestiones planteadas por este nuevo principio. Aunque el Programa 21 no tiene un capítulo dedicado específicamente al turismo, algunas de las recomendaciones incluidas en el Capítulo 30, relativo a los negocios e industria, son relevantes para las actividades turísticas; estas recomendaciones generales se refieren a la promoción de la producción más limpia y aluden a la promoción del empresariado turístico sostenible. Además, el Programa 21 hace varias referencias al turismo en relación con temas específicos como los asentamientos humanos, la deforestación y la educación⁴².

Desde la celebración de la CNUMAD en 1992, la OMT ha aprobado una nueva generación de declaraciones especialmente dedicadas a la cuestión del desarrollo sostenible del turismo, en sus facetas económica, sociocultural y ambiental. La primera y más importante de este nuevo tipo de declaraciones, es la Carta Mundial del Turismo Sostenible, aprobada en la Conferencia Mundial sobre Turismo Sostenible, organizada conjuntamente por la OMT y la UNESCO, en Lanzarote en abril de 1995. La Carta de Turismo Sos-

⁴¹ Véase *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nota del Secretario General*, UN Doc. A/42/427, párr. 27, p. 23. El concepto de desarrollo sostenible fue definido por primera vez en este informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas. El informe, conocido como «Nuestro futuro común» y como *Informe Brundtland*, por el nombre de su presidenta, es un hito histórico en el Derecho Internacional Público, ya que representó el primer intento internacional de conciliar el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente a través de la noción de desarrollo sostenible.

⁴² Estas recomendaciones específicas sobre el turismo incluyen recomendaciones sobre los asentamientos humanos (capítulo 7); Toma de decisiones (capítulo 8); Deforestación (capítulo 11); Desarrollo Sostenible de las Montañas (capítulo 13); Agricultura (capítulo 14); Océanos y Mares (capítulo 17); y Educación (capítulo 36). Estas recomendaciones son de innegable utilidad y muestran que el turismo es una cuestión intersectorial que requiere un enfoque interdisciplinario y que las actividades turísticas deben integrarse en todas las medidas destinadas a abordar los sectores mencionados. Sin embargo, la importancia de estas recomendaciones es limitada, ya que no se profundiza en la forma de aplicarlas.

tenible⁴³ reconoce «la necesidad de desarrollar un turismo que satisfaga las expectativas económicas y las exigencias ambientales, que no sólo sea respetuoso con la estructura socioeconómica y física de cada destino, sino también con las poblaciones receptoras» y se ha convertido en un texto de referencia para todos los agentes públicos y privados del sector turístico⁴⁴ para promover un nuevo enfoque en este ámbito.

El pilar fundamental de este nuevo enfoque es la noción de turismo sostenible⁴⁵, es decir, el turismo basado en los principios del desarrollo sostenible, en sus dimensiones ambiental, económica y sociocultural. El turismo sostenible ha sido definido⁴⁶ por la OMT como el turismo «que tiene plenamente en

⁴³ Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1995), 'Carta del Turismo Sostenible', *Declaraciones de la OMT*, vol. 5, n° 4, OMT, Madrid, p. 9 y ss.

⁴⁴ A nivel regional, la Declaración de Malé de la OMT sobre el Desarrollo Turístico Sostenible fue aprobada el 16 de febrero de 1997, en Maldivas, por los ministros de turismo y medio ambiente de la región de Asia y el Pacífico. La Declaración establece los requisitos esenciales para el desarrollo sostenible en el contexto del turismo, incluyendo la promoción de la ética en el turismo; la reducción de los patrones insostenibles de consumo de recursos y la reducción de desechos; la conservación de la diversidad natural, social y cultural; la integración de la planificación turística; la promoción de la economía local y la participación de la población local; los grupos de turistas afectados y el público en general; el desarrollo de la comercialización responsable del turismo; la evaluación de los impactos del turismo en el patrimonio natural y cultural; y el papel especial del sector privado. Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1997), 'Declaración de Malé sobre desarrollo turístico sostenible', *Declaraciones de la OMT*, vol. 7, n° 1, Madrid, p. 5 y ss. La filosofía subyacente a la Carta Mundial y a la Declaración de Malé también inspiró la Declaración de Manila sobre los Efectos Sociales del Turismo, que fue aprobada por la OMT el 22 de mayo de 1997. Se identificaron diez principios del turismo sostenible, entre otros, la mayor participación de las comunidades en los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos turísticos; la mejora del nivel de vida de las personas a través del turismo; la preservación del legado, el patrimonio y la integridad de los destinos turísticos en todo el mundo; la elaboración de instrumentos de comercialización adecuados para los países de destino; la sensibilización de los visitantes a la cultura y las expectativas de comportamiento de las comunidades anfitrionas, y el reconocimiento del papel del desarrollo de los recursos humanos en el turismo. Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1997), «Declaración de Manila sobre los efectos sociales del turismo», *Declaraciones de la OMT*, vol. 7, n° 2, OMT, Madrid, p. 5 y ss.

⁴⁵ «Contrairement à la notion plus courante de 'développement durable', il n'existe pas de définition univoque du 'tourisme durable' qui serve de référence pour tous les acteurs concernés. La forte croissance du secteur, qui est directement liée au développement économique et à la mondialisation, a conduit un certain nombre d'organisations à formuler plusieurs définitions de la notion de 'tourisme durable'. Véase *Le Tourisme durable dans les Alpes – Rapport sur l'état des alpes. Signaux alpins – Édition spéciale n° 4*, Secrétariat permanent de la Convention Alpine, Bozen, 2013, pp. 13-14.

⁴⁶ El Consejo de Europa ha definido el turismo sostenible como «any form of tourist development or activity which: respects the environment; ensures long-term conservation of natural and cultural resources; is socially and economically acceptable and equitable». Véase *Recommendation*

cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas (...). El turismo sostenible debe:

«1. Dar un uso óptimo a los recursos medioambientales, que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

2. Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales y arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y la tolerancia intercultural.

3. Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza»⁴⁷.

Esas consideraciones deben ser integradas en la planificación, el desarrollo y la operación del turismo⁴⁸. En ese sentido, el término turismo sostenible no alude a un tipo de turismo, sino a una condición del turismo y se puede aplicar a todos los tipos o modalidades⁴⁹.

No R(95)10 on a sustainable tourist development policy in protected areas, 11 September 1995. Esta organización ha aprobado numerosas iniciativas y programas y diferentes recomendaciones sobre turismo y medio ambiente, por ejemplo, *Recommendation N° R (94) 7 of the Committee of Ministers to member states on a general policy for sustainable and environment-friendly tourism development, 5 September 1994*. La Recomendación establece principios generales, entre otros, el principio de prevención, el principio de integración y el principio de cautela o precaución, así como la obligación de llevar a cabo, en caso necesario, una evaluación del impacto ambiental con arreglo a determinados criterios. La recomendación también incluye directrices para la aplicación de los principios generales a tres niveles: nacional, local y regional.

⁴⁷ Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, «Desarrollo sostenible», <https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible> (15/01/2020).

⁴⁸ Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO & PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (2006), *Por un turismo más sostenible. Guía para responsables políticos*, OMT, Madrid, p. 12; también STECK, B. (ed.) *Sustainable Tourism as a Development Option Practical Guide for Local Planners, Developers and Decision Makers*, 2ª. ed., Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, Eschborn, 1999, p. 2.

⁴⁹ Por su parte, la industria turística internacional y las organizaciones no gubernamentales se movilizaron y llevaron a cabo una intensa y variada actividad a favor del turismo sostenible, adoptando códigos de conducta y buenas prácticas. En ocasiones, la industria turística internacional fue más allá de las acciones emprendidas por organismos intergubernamentales. Sus asociaciones adoptaron instrumentos más rigurosos y exhaustivos que los acuerdos y directri-

Las Naciones Unidas incorporaron formalmente la cuestión del turismo sostenible en sus estrategias de desarrollo sostenible en 1997. En junio de ese año se celebró en Nueva York el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas con el fin de realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa 21. La sesión dio lugar a la aprobación del Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y el turismo sostenible fue una de las nuevas cuestiones necesitadas de una mayor cooperación examinadas por la Asamblea. El período extraordinario de sesiones fue un importante paso adelante porque el Programa se refiere expresamente a este nuevo tema en los párrafos 67 a 70, identificando varias medidas de carácter general, afirmando que: «[p]ara lograr modalidades sostenibles de consumo y producción en el sector del turismo, es fundamental fortalecer la elaboración de normativas a nivel nacional y mejorar la capacidad de planificación física, evaluación de los efectos y utilización de instrumentos económicos y normativos, así como la capacidad en las esferas de la información, la educación y la comercialización» y además hace un llamamiento a «la

ces internacionales, de modo que, por ejemplo, los viajes y el turismo fueron el primer sector de la industria en lanzar un plan de acción específico basado en el Programa 21, la *Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry: Towards Environmentally Sustainable Development*, adoptada en 1996 como una de las iniciativas internacionales más relevantes para promover el turismo sostenible. En ese momento tres organizaciones –la Organización Mundial del Turismo, *World Travel & Tourism Council* y el *Earth Council*, en representación del nivel gubernamental, la empresa privada y la sociedad civil– se unieron para lanzar este plan de acción, que traduce el Programa 21 de la CNUMAD en un programa de acción para los viajes y el turismo. Véase *Tourism and Sustainable Development: The Global Importance of Tourism*, U.N. Commission on Sustainable Development, 7th Sess., at 1 (1999) (*Background paper #1 prepared by the World Travel and Tourism Organisation and International Hotel and Restaurant Association*). Desgraciadamente, los esfuerzos para autorregular los impactos ambientales del desarrollo turístico no han tenido mucho éxito en términos generales. Las razones de este fracaso se pueden encontrar en ciertos factores. En primer lugar, el medio ambiente local es considerado como una *res communis* por los operadores y cualquier inversión en la mejora o el mantenimiento de las condiciones ambientales locales puede considerarse como una pérdida de dinero en la medida en que también beneficia a otros operadores. En segundo lugar, la novedad y la búsqueda de destinos exóticos son dos factores que rigen la industria turística. Es posible que los operadores no deseen invertir en el mantenimiento de las condiciones ambientales locales en la medida en que la estabilidad de un lugar como destino turístico puede ser extremadamente baja. Por último, el mercado turístico internacional es un negocio extremadamente competitivo y una industria de baja rentabilidad. Por consiguiente, en general no se prevé la internalización de los costos ambientales. Véase CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Preparación de métodos y prácticas...*, *op. cit.*, nota 13, párrs. 11-13. Por consiguiente, el papel de las asociaciones internacionales de la industria turística en la regulación del turismo sostenible, aunque útil y relevante, está seriamente limitado.

cooperación de todas las partes interesadas, en especial el sector privado y las comunidades locales e indígenas»⁵⁰.

Por otro lado, los esfuerzos de la OMT para consolidar la noción de turismo sostenible en su ámbito institucional y programático culminaron en el año 1999. La cumbre de la OMT, celebrada en Santiago de Chile en octubre de 1999 aprobó el Código Ético Mundial para el Turismo, actualmente el principal instrumento político de referencia de esta organización⁵¹. El Código consagra una serie de principios éticos que orientan la acción de los agentes públicos y privados en el sector turístico con vistas a asegurar el desarrollo de un turismo responsable, sostenible y accesible. El artículo 3 del Código se refiere específicamente al desarrollo sostenible, y en él se afirma que todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales; las autoridades públicas incentivarán todas las modalidades sostenibles de desarrollo turístico; se integrará la conservación de la biodiversidad en el diseño de las infraestructuras y las actividades turísticas; se evitará la estacionalidad; y se reconoce el valor del ecoturismo. El Comité Mundial de Ética del Turismo, creado por la OMT en el año 2003 e integrado por personalidades independientes, es el órgano encargado de la interpretación, aplicación y revisión de las disposiciones del Código⁵².

La cuestión del turismo sostenible ha seguido presente en la agenda de las conferencias organizadas por las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible. En junio de 2002, se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible⁵³. El Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre se ocupa,

⁵⁰ Véase la resolución *Plan para la ulterior ejecución del Programa 21*, A/RES/S-19/2 de 28 de junio de 1997, Anexo: Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, párr. 67.

⁵¹ El Código fue aprobado en virtud de la resolución A/RES/406(XIII) de 1999, de la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2001 en virtud de la resolución A/RES/56/212, en la que invitó a los gobiernos y a otros interesados en el sector del turismo a estudiar la posibilidad de introducir el contenido del Código en las correspondientes leyes, normas y prácticas profesionales. El Código está disponible en ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, «*Global Code of Ethics for Tourism*», [www] <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism> (15/01/2020). Sobre el Código puede verse MICHAEL G. F. y ARSIKA, I.M.B., «Settling Disputes in the Tourism Industry: The Global Code of Ethics for Tourism and the World Committee on Tourism Ethics», *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 13, 2015, pp. 375-415.

⁵² Véase la resolución A/RES/607(XIX) de la Asamblea General de la OMT de octubre de 2011.

⁵³ Véase el *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica)*, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, A/CONF.199/20.

en su párrafo 43, del turismo sostenible. Los Estados se comprometen a promover el desarrollo sostenible del turismo, adoptando medidas encaminadas a aumentar la cooperación internacional, las inversiones extranjeras directas y las asociaciones con el sector privado; ayudar a las comunidades locales a administrar las visitas a sus atracciones turísticas; fomentar la participación en el ecoturismo; y prestar asistencia técnica a los países en desarrollo. Posteriormente, en el año 2012, los participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 también abordaron la cuestión del turismo sostenible en el documento final de la cumbre⁵⁴. En el Documento los Estados reconocen que es necesario apoyar las actividades de turismo sostenible y la creación de capacidad conexa; apoyar las actividades de turismo sostenible y de creación de capacidad en esa esfera en los países en desarrollo; fomentar las inversiones en el turismo sostenible y establecer, en caso necesario, directrices y reglamentos apropiados, de conformidad con las prioridades y leyes nacionales, para promover y apoyar el turismo sostenible⁵⁵. En ambos casos, se trata de meras recomendaciones, escasas, genéricas y poco relevantes o útiles a la hora de orientar a los Estados en la aplicación del principio de turismo sostenible, pero que, en cualquier caso, manifiestan el consenso de la comunidad internacional en torno a la cuestión y han contribuido al reconocimiento del principio del turismo sostenible en el ámbito de las Naciones Unidas⁵⁶.

⁵⁴ Véase *Documento final de la Conferencia. El futuro que queremos*, A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012.

⁵⁵ Varios organismos de las Naciones Unidas han dedicado sus esfuerzos al tema del turismo sostenible, en particular el PNUMA y la ya desaparecida Comisión de Desarrollo Sostenible. Véase, la Decisión UNEP/GC/20/19, 5 February 1999, para. «Sustainable Tourism»; también los trabajos y estudios UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, *Environmental Guidelines for Coastal Tourism*. UNEP EMG n° 6, UNEP, 1982; *United Nations Environment Program, Environmental Codes of Conduct for Tourism, Technical Report n° 29*, 1995; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, *Environmental Good Practice in Hotels: case studies from the International Hotel & Restaurant Association Environmental Award*, UNEP UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM IE/ IHRA, 1997. La Comisión de Desarrollo Sostenible dedicó su séptimo período de sesiones (CDS-7) al turismo, período conocido como el Segmento de Turismo, en abril de 1999. Véase *Report on the Seventh Session of the Commission on Sustainable Development, Economic and Social Council Official Records, Commission on Sustainable Development* at 39-42 1999, U.N. Doc. E/CN.17/1999/20, 1999.

⁵⁶ A ese reconocimiento también ha contribuido la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la aprobación de varias resoluciones relativas al ecoturismo y al turismo sostenible; la más reciente es la resolución *sobre la promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente*, A/73/245, de 20 de diciembre de 2018.

IV. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL TURISMO SOSTENIBLE Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES (I)

Las declaraciones, recomendaciones y planes de acción que han sido promovidos o aprobados por las organizaciones intergubernamentales manifiestan la visión de la comunidad internacional acerca del principio de turismo sostenible y son herramientas útiles y pertinentes para su implementación. La aprobación de estos instrumentos tiene una serie de ventajas⁵⁷, sin embargo, su papel está seriamente limitado en la medida en que tienen una naturaleza recomendatoria. Tampoco tienen naturaleza vinculante los instrumentos aprobados por las estructuras institucionales de ciertos acuerdos multilaterales ambientales. Efectivamente, las actividades turísticas están cubiertas por el ámbito de aplicación de numerosos tratados ambientales. Los convenios internacionales sobre recursos hídricos, desechos o contaminación, así como las convenciones para la conservación de la naturaleza, como la Convención de la UNESCO sobre el Patrimonio Mundial, el Protocolo al Tratado Antártico⁵⁸ sobre la protección del medio ambiente, la Convención sobre la Caza

⁵⁷ «[G]uidelines are flexible instruments that can react to a variety of different situations; [they] leave scope for all stakeholders to take responsibility for their own actions; [they] are an appropriate instrument for forming consensus at a global level; they can appropriately deal with the complex problem of «tourism and [environment]» and the various interests associated with it; guidelines can help develop legally binding regulations at some later point in time (...). Véase UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, *Biological Diversity and Sustainable Tourism: Preparation of Global Guidelines...*, *op. cit.*, nota 14, pp. 9-10.

⁵⁸ El Tratado Antártico no incluye ninguna disposición relativa al turismo y su Protocolo sobre protección del medio ambiente no lo aborda como una cuestión específica, pero lo menciona en algunas de sus disposiciones. Las actividades turísticas han sido objeto de importantes y controvertidos debates en las reuniones de las Partes contratantes. En ellas, las Partes han aprobado resoluciones y medidas sobre el turismo, relativas a temas turísticos variados como actividades educacionales y culturales, planes de contingencia y seguros, evaluación de actividades terrestres, directrices para buques y las directrices generales para visitantes. Además, las reuniones aprueban periódicamente directrices específicas para los sitios visitados por turistas más frecuentemente. El resultado es una regulación poco sistemática, dispersa e incompleta. Esta regulación puede consultarse en SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO, «Turismo y actividades no gubernamentales», <https://www.ats.aq/s/tourism.html> (14/01/2020). Sobre las características del turismo antártico puede verse PARDO ABAD, C.J. y NIETO CODINA, A., «Turismo en la Antártida: precisiones conceptuales, principios generales y perspectivas teóricas», *Estudios Geográficos*, vol. LXXVII, 280, enero-junio 2016, pp. 241-273. Sobre el turismo antártico puede verse el excelente trabajo *Proactive Management of Antarctic Tourism: Time for a Fresh Approach. Discussion document for the International Workshop on Antarctic Tourism, Rotterdam, 3-5 April 2019*, IP026-ATCM-17-CEP3. También puede verse en general LIGGETT D. y STEWART E.J., «The changing face of political engagement in antarctic tourism», en DODDS, K., HEMMINGS, A.D. y

de la Ballena⁵⁹ o la Convención de Ramsar sobre los humedales de importancia internacional constituyen los marcos apropiados para asegurar el turismo sostenible en sus respectivos ámbitos, y de hecho las instituciones de algunos de estos convenios han lanzado iniciativas en esta materia y aprobado instrumentos recomendatorios y programáticos. El acuerdo ambiental multilateral más directamente relacionado con el turismo sostenible es el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁶⁰, que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993⁶¹. Las instituciones y las Partes en este convenio han abordado la cuestión del turismo sostenible y como resultado de sus trabajos, en febrero de 2004, la séptima Conferencia de las Partes del Convenio aprobó las Directrices sobre Diversidad Biológica y el Desarrollo del Turismo⁶², como anexo a la Decisión VII/14. *Diversidad biológica y turismo*. Las Directrices se han convertido en un texto de referencia para la comunidad internacional y la sociedad civil y constituyen una orientación valiosísima en la materia⁶³.

ROBERTS, P. (eds.) *Handbook on the politics of Antarctica*. (Edward Elgar Publ.: Cheltenham) 2017, pp. 368-391; ZEBICH-KNOS M., «Managing polar policy through public and private regulatory standards: the case of tourism in the Antarctic», en PINCUS, R. & ALI, S.H. (eds.), *Diplomacy on Ice: Energy and the Environment in the Arctic and Antarctic*, Yale University Press: London, 2015, pp. 94-110.

⁵⁹ Por ejemplo, la Comisión Ballenera Internacional fomenta el turismo de observación de ballenas como una actividad turística y una utilización sostenible de los cetáceos. Véase INTERNATIONAL WHALING COMMISSION, «Whale Watching: providing an international focus for the whale watching sector», [www] <https://iwc.int/whalewatching> (15/01/2020).

⁶⁰ El Convenio fue adoptado en mayo de 1992 y abierto a la firma de todos los Estados y cualquier organización de integración económica regional del 5 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, y en la sede de la ONU en Nueva York del 15 de junio de 1992 al 4 de junio de 1993.

⁶¹ De acuerdo con el art. 1, los objetivos del Convenio son la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de los recursos biológicos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. De conformidad con el artículo 2, por «utilización sostenible», incluido el turismo, se entiende «la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras».

⁶² Las Directrices sobre diversidad biológica y desarrollo del turismo (Directrices internacionales para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas y hábitats terrestres marinos y costeros vulnerables de gran importancia para la diversidad biológica y áreas protegidas, incluidos los ecosistemas ribereños y de montañas frágiles) están disponibles en el anexo de la decisión VII/14, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/14, 13 de abril de 2004.

⁶³ Posteriormente, la secretaría del Convenio elaboró un manual del usuario que fue presentado en la novena reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Bonn en 2008. Véase *Managing tourism & biodiversity. User's Manual on the Cbd Guidelines on Biodiversity and Tourism Development* (Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica: Montreal) 2007, disponible en [www] <https://www.cbd.int/doc/programmes/socio-eco/tourism/tourism-manual-en.pdf> (15/01/2020).

Las limitaciones que derivan de la naturaleza recomendatoria de todos estos instrumentos institucionales, y de las declaraciones y planes de acción citados en las páginas precedentes, han llevado a los Estados interesados en establecer una regulación vinculante a celebrar varios tratados internacionales que abordan las cuestiones relativas al turismo sostenible. El turismo sostenible es el objetivo específico de dos acuerdos internacionales subregionales: el Protocolo sobre turismo sostenible del Convenio para la Protección y el Desarrollo Sostenible de los Cárpatos y el Protocolo sobre la aplicación del Convenio para la Protección de los Alpes en el ámbito del turismo. Además, otros acuerdos subregionales relativos específicamente a las actividades turísticas han incorporado disposiciones sobre turismo sostenible, como es el caso del Acuerdo sobre Turismo de la Asociación de Estados del Sureste Asiático (ASEAN) y del Protocolo sobre el Desarrollo del Turismo de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADEC). Finalmente, la Asamblea General de la OMT ha adoptado recientemente la Convención Marco sobre Ética del Turismo, un acuerdo multilateral de ámbito universal con disposiciones relativas a la promoción del turismo sostenible, que representa una nueva etapa en la regulación internacional de las actividades turísticas, y del turismo sostenible, en particular.

A. *El Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes en el ámbito del turismo*

El Convenio para la protección de los Alpes (en adelante el Convenio de los Alpes), de 7 de noviembre de 1991⁶⁴, fue adoptado en Salzburgo (Austria) y entró en vigor el 6 de marzo de 1995⁶⁵. El Convenio de los Alpes es el

⁶⁴ La versión auténtica en lengua francesa está disponible en *Journal Officiel* n° 95, de 7.12.95, p. 1270 y ss. La Unión Europea ha traducido el Convenio a las lenguas oficiales de la Unión y la versión en español está disponible en el Diario Oficial de la Unión Europea, como anexo a la Decisión del Consejo de 26 de febrero de 1996 relativa a la celebración del Convenio para la protección de los Alpes (Convenio de los Alpes) (96/191/CE), Diario Oficial n° L 061 de 12/03/1996 p. 31-36.

⁶⁵ Sobre la historia del Convenio, véase PRICE, M. F., *Co-operation in the European Mountains 1: The Alps*, IUCN: Gland, Cambridge, 1999, pp. 13-14. Sobre el Convenio, véase ONIDA, M., «Plaidoyer pour une politique communautaire des montagnes: l'exemple à prendre de la Convention Alpine», *Revue du droit de l'Union Européenne*, n° 4, 2008, pp. 739-781; REITERER, M., «The Alpine Convention and beyond: recent developments concerning mountainous regions», *Austrian Review of International and European Law*, vol. 6, 2001, pp. 241-264; CIPRA, *La CONVENTION ALPINE: un nouveau droit pour la montagne?*, CIPRA, Grenoble, 2005; SERVOIN, F., «La CONVENTION

primer tratado que se aplica exclusivamente a una unidad ecológica terrestre completa, proporcionando un marco global para la protección y el desarrollo sostenible de la subregión alpina⁶⁶. El Convenio es la respuesta de los Estados a las amenazas que suponen para el ecosistema alpino las acciones humanas, en particular las actividades deportivas y turísticas. Las Partes se comprometen a asegurar una política global de conservación y protección de los Alpes, respetando los principios de cooperación, prevención y «quien contamina paga» (art.2.1)⁶⁷. Este objetivo general justifica la adopción de medidas en determinados ámbitos, a saber (art.2.2): población y cultura, ordenación territorial, prevención de la contaminación del aire, el régimen hídrico, protección del suelo, protección de la naturaleza y cuidado del paisaje, agricultura de montaña, bosques de montaña, turismo y actividades recreativas, energía y gestión de los residuos. Es decir, el tratado es una convención marco con obligaciones generales que deben ser desarrolladas y detalladas a través de protocolos de aplicación en los ámbitos mencionados, entre otros⁶⁸.

ALPINE (la montagne et la souris)», *Révue juridique de l'environnement* 3-1997, pp. 341-353; MAJTÉNYI B. y TAMBURELLI G., *Sustainable development and transboundary co-operation in mountain regions – The Alpine and the Carpathian Conventions*, L'Harmattan Publishers, Budapest, 2009. También puede consultarse el trabajo NAYLOR, M., «La mise en œuvre de la Convention Alpine: une approche politique justifiée par son pragmatisme», disponible en el portal LES CARNETS DU LABEX ITEM. INNOVATION ET TERRITOIRES DE MONTAGNE, en <https://labexitem.hypotheses.org/387> (15/01/2020).

⁶⁶ Véase CHURCHILL, R., «The Contribution of Existing Agreements for the Conservation of Terrestrial Species and habitats to the Maintenance of Biodiversity», en BOWMAN, M. y REDGWELL, C. (eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, London, The Hague, Boston: Kluwer Law International, 1996, p. 84.

⁶⁷ Son Partes en el Convenio la Unión Europea, la República Federal de Alemania, la República de Austria, la República Francesa, la República Italiana, el Principado de Liechtenstein, la Confederación Suiza, la República de Eslovenia y el Principado de Mónaco. Mónaco pudo adherirse al convenio en virtud de un protocolo de 20 de diciembre de 1994 que modificó el convenio para incluir al principado en la lista de Estados autorizados a ratificarlo y que entró en vigor el 22 de marzo de 1999. Véase CONVENTION ALPINE, «État de ratifications» [www] <https://www.alpconv.org/fr/home/convention/etat-des-ratifications/> (15/01/2020). Sobre los problemas políticos para la ratificación del Convenio y, en particular, la posición suiza, véase PRICE, M. F., *Co-operation in the European...*, *op. cit.*, nota 65, pp. 17-21.

⁶⁸ Al margen del Protocolo para la adhesión de Mónaco, las Partes han adoptado ocho protocolos al Convenio de los Alpes. Todos han entrado en vigor el 18 de diciembre de 2002. El Protocolo sobre la protección de la naturaleza y gestión del paisaje (abierto a la firma el 20/12/94); el Protocolo sobre la agricultura de montaña (abierto a la firma el 20/12/94); el Protocolo sobre la gestión del territorio y el desarrollo sostenible (abierto a la firma el 20/12/94); el Protocolo sobre los bosques de montaña (abierto a la firma el 27/02/96); el Protocolo sobre el turismo (abierto a la firma el 16/10/98); el Protocolo sobre la energía (abierto a la firma el 16/10/98), el Protocolo sobre la protección de los suelos (abierto a la firma el 16/10/98) y el Protocolo sobre arreglo

La Conferencia Alpina⁶⁹ y el Comité Permanente constituyen la estructura institucional establecida por el Convenio. La Secretaría permanente⁷⁰ fue creada por la Conferencia en el año 2003⁷¹.

Algunos autores señalaron las limitaciones del Convenio de los Alpes⁷², subrayando que el Convenio incluyó pocas obligaciones nuevas para las Partes y tan solo confirmó principios ya bien consagrados en el Derecho Internacional, al menos en los acuerdos multilaterales europeos sobre medio ambiente⁷³. No obstante, hay que tener en cuenta que el Convenio fue adoptado en el año 1991, de modo que no se benefició del impacto de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ni de su plan de acción, el Programa 21. Además, la voluntad de los Estados negociadores era la de adoptar un convenio para establecer el marco básico para el desarrollo sostenible de la región alpina, limitándose a dotar al Convenio de una estructura institucional y de una lista

de diferencias (abierto a la firma el 31/10/2000). Todos ellos están disponibles en el portal de la secretaría del Convenio, en CONVENTION ALPINE, «Protocoles et déclarations», <https://www.alpconv.org/fr/home/convention/protocoles-declarations/> (15/01/2020).

⁶⁹ La Conferencia Alpina se reúne a nivel ministerial cada dos años. La Presidencia la ocupa una de las Partes durante dos años. La XV Conferencia tuvo lugar el 4 de abril de 2019, en Innsbruck, bajo presidencia austríaca, y se ocupó del cambio climático, los riesgos naturales y la protección de los suelos. Desde esa fecha la presidencia la ejerce la delegación francesa. Véase CONVENTION ALPINE, «Conférence alpine» <https://www.alpconv.org/fr/home/organisation/conference-alpine/#c1492> (15/01/2020).

⁷⁰ De conformidad con el art. 9 del Convenio, la Secretaría permanente fue establecida en virtud de una decisión adoptada en la VII Conferencia de los Alpes celebrada en Merano, en noviembre de 2002. La Secretaría empezó a funcionar en 2003 y está ubicada en Innsbruck (Austria) y dispone de una oficina en Bolzano (Italia). Véase CONVENTION ALPINE, «Le Secrétariat permanent» [www] <https://www.alpconv.org/fr/home/organisation/secretariat-permanent> (15/01/2020). Sobre la Secretaría, véase PAPANICOLOPULU, I., «The Secretariat of the Alpine Convention», en T. TREVES, L. PINESCHI y A. FODELLA, *Sustainable Development of Mountain Areas...*, *op. cit.*, nota 65, pp. 215-231.

⁷¹ De conformidad con el art.6e) la Conferencia ha establecido diferentes grupos de trabajo y comités consultivos, integrados por expertos designados por cada una de las Partes Contratantes. Véase CONVENTION ALPINE, «Organismes de travail thématiques», en <https://www.alpconv.org/fr/home/organisation/organismes-de-travail-thematiques/#c1833> (15/01/2020). El grupo de trabajo sobre turismo sostenible fue instituido por la XIII Conferencia Alpina. Durante su mandato (2013-2019), el Grupo ha centrado su trabajo en dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, la promoción del turismo sostenible en los Alpes, con especial atención a las iniciativas destinadas a reducir las emisiones de CO₂ del sector turístico, y en segundo lugar, la identificación de estrategias para el desarrollo de productos turísticos innovadores en los destinos turísticos alpinos. Véase CONVENTION ALPINE, «Groupe de travail tourisme durable (2013-2019)», <https://www.alpconv.org/fr/home/organisation/organismes-de-travail-thematiques/detail/groupe-de-travail-tourisme-durable-2013-2019> (15/01/2020).

⁷² Véase SERVOIN, F., «La CONVENTION ALPINE (la montagne et la souris)», *op. cit.*, nota 65, pp. 341-353, *praesertim* 348-351.

⁷³ *Ibid.*, pp. 341-353.

ilustrativa de los ámbitos de acción que debían ser el objeto de los protocolos de aplicación, que seguirían al Convenio en un momento posterior⁷⁴. Efectivamente, en el Convenio tan solo encontramos tres preceptos de naturaleza sustantiva: las obligaciones generales (art.2), que enuncia esos ámbitos de acción; investigación y observación sistemática (art.3); y cooperación en los ámbitos jurídico, científico, económico y técnico (art.4), confirmando que el Convenio, y hasta cierto punto sus protocolos fueron concebidos más bien como instrumentos catalizadores y armonizadores que como verdaderos instrumentos normativos.

En relación con el turismo y las actividades recreativas (art. 2.2.2. i), las Partes adoptarán las medidas necesarias «con el fin de compaginar las actividades turísticas y de ocio con los requisitos ecológicos y sociales, restringiendo las actividades perjudiciales para el medio ambiente y, en particular, fijando zonas que no deberán urbanizarse»⁷⁵. De conformidad con el mandato del artículo 2 del Convenio, y para desarrollar el párrafo citado, las Partes adoptaron el Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 en el ámbito del turismo (en adelante el Protocolo de Turismo), abierto a la firma de los Estados alpinos y de la Comunidad Europea⁷⁶ el 16 de octubre de 1998 en Bled (Eslovenia). Entró en vigor el 18 de diciembre de 2002. El Protocolo del Turismo reconoce la creciente importancia del turismo y la necesidad de regular el turismo alpino a nivel internacional⁷⁷. El artículo 1 establece el objetivo básico del Protocolo, que:

«[c]onsiste en contribuir, en el marco institucional existente, a un desarrollo sostenible del espacio alpino mediante un turismo respetuoso del medio ambiente mediante medidas específicas y recomendaciones que tengan en cuenta los intereses de la población local y de los turistas».

El Protocolo no menciona la noción de «turismo sostenible», pero en el art. 5 se alude al «desarrollo turístico sostenible», omitiendo, no obstante, una

⁷⁴ En el artículo 2.3 se estipula que las Partes acordarán los Protocolos de aplicación del Convenio.

⁷⁵ Las versiones de la última frase varían de la «zone di rispetto» y «quiet areas», de la versión en italiano y la traducción en inglés, a las «zones déclarées non aménageables», de la versión en francés. Las versiones en italiano y en francés, un tanto divergentes, son igualmente auténticas.

⁷⁶ El Protocolo ha sido ratificado por todos los Estados de la región alpina, excepto Suiza, que, de hecho, no ha ratificado ninguno de los protocolos que desarrollan el Convenio de los Alpes. La traducción al español del Protocolo está disponible en el anexo de la Decisión 2005/923/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2005, relativa a la firma en nombre de la Comunidad Europea del Protocolo sobre la protección de los suelos, del Protocolo sobre la energía y del Protocolo sobre el turismo, del Convenio de los Alpes (DO L 337 de 22.12.2005, pp. 43 y ss).

⁷⁷ Sobre el turismo alpino, véase el informe *Le Tourisme durable dans les Alpes...*, op. cit., nota 45.

definición del mismo. A pesar de este silencio, es posible identificar ciertos criterios que configuran la noción de desarrollo turístico sostenible, según el Protocolo. De acuerdo con el art.1, ya mencionado, el desarrollo turístico sostenible es respetuoso con el medio ambiente y tiene en cuenta los intereses de las comunidades locales y de los turistas. Por otro lado, del art.6 se desprende que el desarrollo del turismo debe tomar en cuenta las preocupaciones relativas a la protección de la naturaleza y la preservación del paisaje, ser favorable a los paisajes y tolerable para el medio ambiente⁷⁸.

Para alcanzar su objetivo, el Protocolo incluye tanto disposiciones generales como medidas específicas. Las disposiciones generales se refieren al principio de cooperación internacional⁷⁹, al principio de integración⁸⁰ y al principio de participación de las entidades territoriales⁸¹.

La obligación específica principal se establece en el artículo 5, que establece que «las Partes Contratantes se comprometen a garantizar un desarrollo turístico sostenible a través de un turismo respetuoso con el medio ambiente». Se establece algunos de los criterios relacionados con los proyectos turísticos que contribuyen a la consecución de un turismo respetuoso con el medio ambiente, entre otros, los efectos socioeconómicos en las poblaciones locales, las repercusiones en el suelo, el agua, el aire y los paisajes, teniendo debidamente

⁷⁸ Los trabajos posteriores de las instituciones del Convenio han contribuido a clarificar la noción de desarrollo sostenible del turismo, en particular, el informe *Le Tourisme durable dans les Alpes*, citado en la nota 45. Los documentos están disponibles en CONVENTION ALPINE, «Groupe de travail tourisme durable (2013-2019)», en <https://www.alpconv.org/fr/home/organisation/organismes-de-travail-thematiques/detail/groupe-de-travail-tourisme-durable-2013-2019> [15/01/2020].

⁷⁹ El artículo 2 trata de la cooperación internacional entre los propios Estados y entre otros organismos territoriales. Al regular este aspecto, el Protocolo sobre el turismo es un tratado muy innovador porque estipula que las Partes Contratantes tienen el deber de eliminar los obstáculos a la cooperación internacional entre las autoridades locales y regionales del espacio alpino. El principio de subsidiariedad, pilar de este enfoque participativo, está implícitamente reconocido por el Protocolo en varias disposiciones, por ejemplo, los artículos 4.1 y 5.1.

⁸⁰ El Protocolo del Turismo hace hincapié en el principio de integración del desarrollo turístico sostenible. Según el artículo 3, las Partes Contratantes se comprometen a tener en cuenta los objetivos de este protocolo en sus demás políticas. Esta disposición es una aplicación en el ámbito del turismo del principio de integración de las preocupaciones ambientales en las demás políticas y acciones gubernamentales, presente en varios instrumentos de Derecho Internacional del Medio Ambiente.

⁸¹ El artículo 4 regula algunos aspectos del principio de participación de los entes territoriales de las Partes Contratantes en el proceso de toma de decisiones relacionadas con el desarrollo turístico sostenible. Cabe señalar que esta disposición reconoce el derecho de los organismos territoriales a participar en la elaboración y aplicación de las políticas relacionadas con los objetivos del Protocolo.

en cuenta los datos ecológicos, los recursos naturales, la capacidad de adaptación de los ecosistemas y los efectos en las finanzas públicas.

Ciertas medidas específicas del Protocolo responden a las necesidades o a los problemas de la región alpina, por ejemplo, el artículo 12, sobre los remontes mecánicos; el artículo 13, sobre el tráfico y el transportes turísticos; el artículo 14, sobre la explotación de las pistas de esquí, la gestión de la nieve artificial y otras instalaciones de esquí; el artículo 15, sobre las actividades deportivas. Sin embargo, otras medidas pueden ser ejemplos útiles y válidos para promover el turismo sostenible en otras zonas del mundo, entre otras, el artículo 7, sobre búsqueda permanente y sistemática de la calidad en la oferta turística, teniendo en cuenta, en particular, las exigencias ecológicas; el artículo 8, sobre el control de los flujos turísticos; el artículo 10 sobre la delimitación de zonas de tranquilidad sin acondicionamientos turísticos; el artículo 11, relativo a las políticas de alojamiento; el artículo 16, sobre los traslados en aeronave; el artículo 17, relativo al desarrollo de las instituciones locales y regionales; el artículo 18, sobre la necesidad de reducir la fluctuación turística estacional; el artículo 19, relativo a los incentivos que pueda fomentar la aplicación de las orientaciones contenidas en el Protocolo; o el artículo 20, que regula la cooperación entre el turismo, la agricultura, la silvicultura y la artesanía.

El artículo 9 es una de las disposiciones más importantes del Protocolo. Esta disposición establece que el desarrollo turístico debe ajustarse a las particularidades del medio ambiente y a los recursos disponibles de la localidad o la región interesada, y, en caso necesario, debe realizarse una evaluación de impacto ambiental. El Protocolo no proporciona lamentablemente ninguna directriz sobre el procedimiento y los elementos que deben incluirse en las evaluaciones.

El capítulo III tampoco es satisfactorio porque adopta un enfoque básico y minimalista para abordar las cuestiones relativas a la investigación, la información y la formación⁸². El artículo 25 es la disposición procedimental⁸³ más

⁸² El artículo 22 estipula que las Partes Contratantes fomentan y armonizan la investigación y la observación sistemática de las interacciones entre el turismo y el medio ambiente. Las Partes se comprometen a intercambiar información y a integrar dicha información en un sistema público común y accesible de observación e información permanente. El artículo 23 se refiere brevemente a la formación y a la información y educación del público en materia de turismo y medio ambiente.

⁸³ «Artículo 25. Control del respeto de las obligaciones. 1. Las Partes contratantes informarán regularmente al Comité permanente sobre las medidas adoptadas en virtud del presente Protocolo. Los informes también harán referencia a la eficacia de las medidas adoptadas. La Conferencia de los Alpes determinará la periodicidad de los informes. 2. El Comité permanente examinará

innovadora del Protocolo en la medida en que regula los elementos básicos que han permitido a la Conferencia de los Alpes desarrollar un procedimiento de verificación del cumplimiento para el Convenio y sus protocolos, innovador y abierto a la sociedad civil⁸⁴. En ese sentido, hay que destacar, la creación por la Conferencia de los Alpes en el año 2002 del Comité de verificación⁸⁵, que realiza el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Convenio y sus protocolos por las Partes contratantes.

El Protocolo sobre el turismo ha sido un paso extremadamente importante hacia la consecución de un turismo sostenible en la región de los Alpes y su adopción y entrada en vigor constituyeron en sí mismas un avance nota-

estos informes, con el fin de verificar que las Partes contratantes han cumplido las obligaciones que se derivan del presente Protocolo. Asimismo, podrá solicitar información complementaria a las Partes contratantes de que se trate o recurrir a otras fuentes de información. 3. El Comité permanente elaborará un informe destinado a la Conferencia de los Alpes sobre el respeto por las Partes contratantes de las obligaciones que se derivan del presente Protocolo».

⁸⁴ Sobre el mecanismo de verificación del cumplimiento del Convenio, véase ENDERLIN, T., «Alpine Convention: A Different Compliance Mechanism», *Environmental policy and law*, vol. 33, n° 3-4, 2003, pp. 155-159. Un mecanismo de verificación del cumplimiento ha sido definido por este autor como «(...) a mechanism which reviews the implementation of a contracting Party's obligations, using an international organ specifically set up for this purpose. In other words, it deals with a mechanism set up by the relevant contracting Parties for the purpose of regularly assessing the implementation of international obligations in national law and practice. A compliance mechanism also often provides for the support of a contracting Party who, in the implementation of the agreement, runs into technical or other difficulties». *Ibid.*, p. 155.

⁸⁵ La Conferencia estableció el Comité en virtud de la Decisión VII/4, de 19 de noviembre de 2002, «*Mécanisme de vérification du respect de la Convention Alpine et de ses protocoles d'application*». El Comité tiene a su disposición dos mecanismos de verificación. En primer lugar, el mecanismo ordinario está basado en los informes remitidos por las Partes cada diez años. En la última revisión, finalizada en 2012, el Comité estudió los informes y señaló la cuestión del turismo y de la utilización de los suelos para un examen profundo, que concluyó en el año 2016 con la publicación de sendos informes profundos. El mecanismo extraordinario, resultado de una reforma aprobada en el año 2011, puede ser iniciado por una Parte o un observador que participa en la Conferencia Alpina y pone en conocimiento del Comité una presunta infracción del Convenio o de un protocolo. El Comité puede recabar información de cualquier fuente, privada o pública. Además está habilitado para realizar visitas *in situ*, con la autorización de la Parte implicada. En el año 2013, el *Club Arc Alpin* (CAA) solicitó la apertura de un procedimiento extraordinario sobre la conformidad de la construcción de un remonte mecánico en Piz Val Gronda (Austria) con el Protocolo del Turismo. El Comité emitió su dictamen en 2014. Los documentos relativos al mecanismo de verificación están disponibles en CONVENTION ALPINE, «Le Comité de vérification», en [www] <https://www.alpconv.org/fr/home/organisation/comite-de-verification/> (15/01/2020). Sobre el papel de las organizaciones no gubernamentales, véase GÖTZ, A., «The Alpine Convention as an Example of the Role of Non-governmental Organisations (NGOs) in the Adoption of an International Agreement», en T. TREVES, L. PINESCHI y A. FODELLA, *Sustainable Development of Mountain Areas...*, *op. cit.*, nota 65, pp. 233-241.

ble en el Derecho Internacional del Medio Ambiente, al tratarse del primer tratado internacional que aborda la regulación de las actividades turísticas. El Protocolo confirma que es posible elaborar una convención internacional sobre turismo sostenible, aunque el turismo es una actividad muy compleja que involucra a numerosos sectores económicos, grupos sociales, individuos privados e intereses contrapuestos⁸⁶. Sin embargo, existen serias limitaciones al papel que desempeña el Protocolo en la propia región alpina y como referencia a futuros tratados regionales, subregionales o universales sobre turismo sostenible. Las disposiciones del Protocolo son, hasta cierto punto, decepcionantes. El Protocolo menciona los principios de cooperación internacional, integración y prevención. También incorpora en el artículo 9 el principio de evaluación del impacto ambiental. El principio «quien contamina paga» es aplicable en la medida en que aparece consagrado en el artículo 2 del Convenio de los Alpes, aunque no se menciona en el Protocolo. Pero no se incluyen algunos de los principios básicos del Derecho Internacional del Medio Ambiente, enunciados en la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y perfectamente consolidados en el ámbito europeo en el momento de la adopción del Protocolo, como el principio de precaución, el de responsabilidad y reparación de daños ambientales, o el principio de participación del público. Es verdad que el Convenio de los Alpes, adoptado en el año 1991, no pudo beneficiarse del impulso determinante que la Declaración de Río de 1992 supuso, al menos en materia de principios fundamentales, pero el Protocolo, adoptado ya en el año 1998, debería haber incluido los principios mencionados.

Por otro lado, la redacción de las disposiciones del Protocolo no es lo suficientemente restrictiva, cuando procedería serlo, y las obligaciones se expresan

⁸⁶ «Tourism is a cross-sectional business involving many private enterprises, making use of natural and cultural resources as well as infrastructure provided by public authorities and the state. Therefore, compared to other business areas the number of stakeholder groups is very large. Tourism mostly touches permanent public interests because of a widespread use of natural and cultural heritage. The impacts of tourism have an area-wide character within a destination. In other businesses the impacts are often local at the site of a company (...). Investments in tourism are not only private. Many infrastructure investments are public. Hence there is a need for a participation at least of the local parliaments but often also of the population». Véase *Alpine tourism: valorising heritage – governing sustainable destinations. Final Report Working Group on Sustainable Tourism*, pp. 35-36. El documento está disponible en CONVENTION ALPINE, https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/thematic_working_bodies/Part_02/sustainable_tourism_working_group/1_FinalReport_WG_SustainableTourism.pdf (15/01/2020).

de manera ambigua. El uso de verbos como «emprender», «alentar», «asegurar» o «promover», y el uso de verbos en forma condicional puede conducir a interpretaciones laxas de las obligaciones impuestas. Afortunadamente, estas lagunas pueden resolverse a través de los trabajos de la Conferencia y porque la mayoría de las Partes Contratantes en el Protocolo son miembros de la Unión Europea o Partes en algunos de los acuerdos multilaterales o europeos más avanzados en materia de medio ambiente, elaborados por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa o el Consejo de Europa. Las disposiciones de estos acuerdos y de las directivas y reglamentos europeos pueden contribuir a «colmar» algunas de las disposiciones débiles del Protocolo o sus carencias, siempre que el turismo y las cuestiones relacionadas con el turismo entren dentro del ámbito de aplicación de esos acuerdos e instrumentos.

En el momento de la adopción del Convenio de los Alpes, y en años posteriores, se ha subrayado el papel que el Convenio y sus protocolos podrían jugar como referencia para otros tratados regionales o subregionales para el desarrollo sostenible de regiones montañosas o para un acuerdo universal sobre turismo sostenible. Por lo que respecta al papel del Protocolo de Turismo, como modelo para la regulación del turismo sostenible, hay que destacar, en primer lugar, que el Convenio de los Alpes, y sus protocolos son tratados subregionales celebrados solo por un pequeño número de Estados situados en la zona alpina, todos los cuales comparten unos valores y una cultura jurídica común. Por lo tanto, la celebración del Convenio y del Protocolo fue relativamente sencilla. En contraste, la negociación, interpretación e implementación de una convención multilateral o global sobre turismo sostenible que involucre a muchos Estados y culturas diversas, sería mucho más compleja.

En segundo lugar, las disposiciones del Protocolo están diseñadas para regular el turismo alpino, es decir, un turismo de montaña que se basa en los deportes de invierno. Por lo tanto, el Protocolo sólo podría ser de ayuda para aquellos Estados o regiones internacionales con ecosistemas montañosos, cuyo turismo se basa en deportes de invierno y actividades relacionadas, como el esquí, el parapente o el rafting.

En tercer lugar, todas las Partes en el Convenio y el Protocolo son Estados desarrollados; el Protocolo no exige que las Partes incorporen técnicas y mecanismos para ayudar y cooperar con los países en desarrollo, como la prestación de asistencia financiera o la cooperación tecnológica y científica. En consecuencia, el Protocolo no es una referencia convincente a la hora de negociar convenios internacionales entre Estados desarrollados y Estados en desarrollo. Es poco probable que estos últimos se adhieran a una convención

sobre turismo sostenible sin disposiciones relativas a la cooperación financiera y científica.

El Protocolo no es un convenio perfecto ni completo, pero es el pilar de un régimen alpino eficaz para el desarrollo sostenible del turismo. Además, a pesar de sus limitaciones, el Convenio para la protección de los Alpes y el propio Protocolo del turismo han servido de referencia para otro convenio internacional sobre desarrollo sostenible de una región montañosa, el Convenio marco para la protección y el desarrollo sostenible de los Cárpatos, y para su protocolo sobre turismo.

B. *El Protocolo sobre Turismo Sostenible del Convenio de los Cárpatos*

El Convenio Marco para la Protección y el Desarrollo Sostenible de los Cárpatos (en adelante el Convenio de los Cárpatos) es un tratado para promover el desarrollo sostenible y la protección de la subregión de los Cárpatos. Esta cadena montañosa es una de las más grandes de Europa, y constituye un entorno de gran valor medioambiental, estético, económico, cultural y recreativo, compartido por varios Estados y pueblos⁸⁷. La iniciativa para la celebración del Convenio la tomó el gobierno ucraniano. En 2001 solicitó al PNUMA que iniciara las consultas con los Estados de la región con vistas a negociar un tratado internacional sobre el desarrollo sostenible de los Cárpatos, y con la intención de adoptarlo en el año 2003. Las negociaciones intergubernamentales se alargaron durante varios años, y en el proceso participaron varias organizaciones no gubernamentales y la secretaría del Convenio de los Alpes. El Convenio fue adoptado y firmado en Kiev, en mayo de 2003, por siete Estados, a saber, la República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía, Serbia, República Eslovaca y Ucrania, durante la Quinta Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa»⁸⁸. Entró en vigor el 4 de enero de 2006. Es

⁸⁷ Véase REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, *Handbook on the Carpathian Convention* (Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe: Szentendre, Hungary), 2007, pp. 13-14. Sobre el Convenio, en general, puede verse el documento citado y RAMCILOVIK, S., *Exploring the Emerging Governance Principles: Tracing the Evolution of the Alpine Convention, Carpathian Convention and the South East European Mountain Initiative*, European Forest Institute, Joensuu, Finland, 2009.

⁸⁸ Véase *Déclaration des Ministres de l'environnement de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU)*, Cinquième Conférence Ministérielle Un Environnement Pour l'Europe, Kiev, Ukraine 21-23 mai 2003, ECE/CEP/94/Rev.1, en COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE en <https://www.unece.org/index.php?id=8376> (15/01/2020).

el segundo tratado orientado a la protección y desarrollo sostenible de una subregión montañosa, tras el Convenio de los Alpes, en el que se ha inspirado ampliamente. El Convenio de los Cárpatos establece el marco para la cooperación entre los Estados de los Cárpatos y la colaboración entre todos los actores públicos y privados implicados en la protección y desarrollo sostenible de la zona, instituyendo una estructura institucional y una regulación internacional. Los Estados signatarios solicitaron al PNUMA que continuara prestando su apoyo administrativo y logístico al Convenio y a su Secretaría provisional, que se ubicó en Viena, gracias al ofrecimiento de Austria⁸⁹.

Los objetivos del Convenio, de acuerdo con el artículo 2, son la protección y el desarrollo sostenible de los Cárpatos, con vistas a, *inter alia*, mejorar la calidad de vida, fortalecer las economías locales y de las comunidades, y la conservación de los valores naturales y el patrimonio cultural. Para alcanzar esos objetivos, las Partes seguirán una política integral, adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los siguientes principios: a) los principios de precaución y prevención; b) el principio de «quien contamina paga»; c) el principio de la participación del público y de las partes interesadas; d) el principio de la cooperación transfronteriza; e) principio de la planificación y la gestión integradas de los recursos de tierras y aguas; f) un enfoque programático; y g) el enfoque por ecosistemas. En comparación con el Convenio de los Alpes, adoptado en 1991, el Convenio de los Cárpatos se ha beneficiado de los progresos posteriores a esa fecha en materia de desarrollo sostenible, lo que es particularmente evidente en las menciones a los referidos principios.

Las áreas de acción que deben ser objeto de las medidas de las Partes aparecen mencionadas en los artículos 4 a 13⁹⁰, a saber, conservación y utilización sostenible de la biodiversidad y de la diversidad paisajística (art.4); ordenación territorial (art.5); gestión sostenible e integral de las aguas y cuencas fluviales (art.6); agricultura y silvicultura (art.7); transporte e infraestructura sostenibles (art.8); turismo sostenible (art.9); industria y energía (art.10); patrimonio cultural y conocimientos tradicionales (art.11); sistemas de evaluación ambiental y de información, seguimiento y alerta temprana (art.12); sensibilización, educación y participación pública (art.13). Las Partes pueden desarrollar

⁸⁹ Véase CARPATHIAN CONVENTION, «History of the Convention», en <http://www.carpathianconvention.org/history-of-the-convention.html> (15/01/2020)

⁹⁰ El 12 de octubre de 2017, la Conferencia adoptó por consenso un nuevo artículo del Convenio, relativo al cambio climático. La enmienda está en proceso de ratificación por las Partes. Véase la decisión COP5/13, *Climate Change Article 12bis of the Carpathian Convention*.

y adoptar protocolos de aplicación en dichas áreas para alcanzar los objetivos del Convenio.

El Convenio establece una Conferencia de las Partes como órgano supremo y plenario, encargada de las deliberaciones sobre las preocupaciones comunes de las Partes y de aprobar por consenso las decisiones necesarias para promover la implementación efectiva del Convenio (art.14). Se reúne cada tres años⁹¹. También establece una secretaría (art.15), de momento en manos del PNUMA. El artículo 14.2.e) faculta a la Conferencia para establecer los órganos subsidiarios necesarios para la implementación del Convenio⁹². En consecuencia, el Comité de Implementación del Convenio fue establecido por la Conferencia, como un órgano subsidiario, en su primera reunión en 2006, en virtud de la decisión COP1/3. El Comité prepara las decisiones, estrategias y recomendaciones de la Conferencia y supervisa el cumplimiento por las Partes de las disposiciones del Convenio y de los Protocolos⁹³. En relación con este último punto, se está en proceso de desarrollo de un mecanismo de presentación de informes nacionales sobre la aplicación del Convenio y todos sus protocolos⁹⁴, pero, de momento, no se ha puesto en marcha un mecanismo de verificación del cumplimiento de esos instrumentos, dado que el Convenio no lo ha previsto⁹⁵.

El Convenio se ha beneficiado, en general, del papel del PNUMA en su secretaría, y de la experiencia acumulada en la aplicación del Convenio de los

⁹¹ Se han celebrado cuatro reuniones de la Conferencia de las Partes: en Kiev, Ucrania (11-13 de diciembre de 2006) – COP1; en Bucarest, Rumanía (17-19 de junio de 2008) y – COP2; en Bratislava, República Eslovaca (25-27 de mayo de 2011) – COP3; en Mikulov, República Checa (23-26 de septiembre de 2014) – COP4; en Lillafured, Hungría (10-12 de octubre de 2017) – COP5. La próxima reunión se celebrará en Rzeszów, Polonia, del 14 al 16 de septiembre de 2020.

⁹² El grupo de trabajo sobre turismo sostenible se estableció en el 2006, en virtud de la decisión COP1/10 de la Conferencia. Sus actividades pueden consultarse en CARPATHIAN CONVENTION, «Sustainable tourism», en <http://www.carpathianconvention.org/tourism.html> (15/01/2020).

⁹³ Los términos de referencia del Comité se pueden consultar en el portal del Convenio CARPATHIAN CONVENTION, «Implementation Committee», http://www.carpathianconvention.org/tl_files/carpathiancon/Downloads/01%20The%20Convention/1.3.2.1%20ToRs%20CCIC.pdf (15/01/2020).

⁹⁴ Véase la decisión COP5/1, *Implementation of the Carpathian Convention*, párrafo 2.

⁹⁵ No obstante, varios artículos del Convenio contienen los elementos necesarios para desarrollarlo, por ejemplo, el art. 14 permite a la Conferencia de las Partes revisar la aplicación del Convenio, adoptar recomendaciones sobre la misma y crear órganos subsidiarios, habilitados para presentarle informes. Además su párrafo 5 autoriza a los observadores, incluyendo a organizaciones no gubernamentales, a presentarle cualquier información o informe relevante para los objetivos del Convenio, de modo similar a lo previsto en el Convenio de los Alpes.

Alpes. Además, ha creado una imagen de los Cárpatos como una región única, y en cierto sentido, ha contribuido a crear una identidad cárpata⁹⁶. Por otro lado, ha impulsado la elaboración de políticas nacionales «de montaña» en los Estados Partes⁹⁷ y de regulaciones internacionales para problemas específicos de los Cárpatos. Precisamente, una de las críticas vertidas por algunos autores destaca que las instituciones del Convenio han adoptado numerosos instrumentos y documentos de todo tipo pero esa labor prolífica no se ha traducido en avances importantes⁹⁸. Y el caso de la presentación de informes o de la verificación del cumplimiento es buena prueba de ello.

Una parte importante de esos trabajos de las instituciones del Convenio ha sido la adopción de protocolos. Efectivamente, en aplicación del artículo 2.3, 14.2c) y 18.3, la Conferencia ha adoptado los protocolos sobre la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y paisajística, de 19 de junio de 2008⁹⁹; sobre la gestión sostenible de los bosques, de 27 de mayo de 2011¹⁰⁰; sobre turismo sostenible, de 27 de mayo de 2011¹⁰¹; sobre transporte sostenible, de 26 de septiembre de 2014¹⁰²; y sobre agricultura sostenible y desarrollo rural, de 12 de octubre de 2017¹⁰³.

Por lo que respecta a las disposiciones relativas al turismo sostenible, recogidas en el artículo 9 del Convenio, en ellas se estipula que:

«Article 9 - Sustainable tourism

1. The Parties shall take measures to promote sustainable tourism in the Carpathians, providing benefits to the local people, based on the exceptional nature, landscapes and cultural heritage of the Carpathians, and shall increase cooperation to this effect.

2. Parties shall pursue policies aiming at promoting transboundary cooperation in order to facilitate sustainable tourism development, such as coordinated or joint management plans for transboundary or bordering protected areas, and other sites of touristic interest.»

⁹⁶ Véase BECKMANN, A., «The Carpathian Convention at 10: on the map, but much left to do», 22 May 2013, disponible en el portal WORLD WILD FUND [www] <http://www.panda.org/?208722/The-CarpathianConvention-at-10-On-the-map-but-much-left-to-do> (15/01/2020)

⁹⁷ Véase RAMCILOVIK, S., *Exploring the Emerging Governance Principles...*, *op. cit.*, nota 87, p. 90.

⁹⁸ Véase BECKMANN, A., «The Carpathian Convention at 10...», *op. cit.*, nota 96.

⁹⁹ En vigor desde el 28 de abril de 2010.

¹⁰⁰ En vigor desde el 21 de octubre de 2013.

¹⁰¹ En vigor desde el 29 de abril de 2013.

¹⁰² En vigor desde el 14 de enero de 2019.

¹⁰³ En vigor desde el 1 de enero de 2020.

El artículo 9 regula de un modo genérico la obligación de promover el turismo sostenible, en su dimensión interna y externa. De un lado, las Partes adoptarán medidas para promover el turismo sostenible. De otro lado, las Partes incrementarán la cooperación internacional y la cooperación transfronteriza, por ejemplo, en relación con las áreas protegidas transfronterizas y fronterizas.

El Convenio de los Alpes y el de los Cárpatos, con redacciones diferentes, establecen la obligación de las Partes de adoptar medidas que promuevan el turismo sostenible, pero el Convenio de los Alpes, en su artículo 2¹⁰⁴, presta una atención especial a las restricciones de las actividades turísticas y los perjuicios para el medio ambiente, y la creación de zonas que no pueden ser urbanizadas, mientras que el Convenio de los Cárpatos prima la cuestión de la cooperación internacional y transfronteriza, en particular en relación con las áreas protegidas. Esta diferencia de enfoque deriva, probablemente, del hecho de que el nivel de desarrollo turístico en los Alpes es más elevado que en los Cárpatos, la explotación de los recursos turísticos más intensiva y generalizada y el impacto de las actividades turísticas, en definitiva, es mayor.

Las disposiciones genéricas del artículo 9 del Convenio tienen que ser desarrolladas por un protocolo. Por ello, en aplicación de sus artículos 2.3, 14. 2 c) y 18.3, la Conferencia adoptó el Protocolo sobre Turismo Sostenible el 27 de mayo de 2011, entrando en vigor el 29 de abril de 2013. En el Protocolo es evidente la influencia de los progresos internacionales en materia de desarrollo sostenible y turismo sostenible, en comparación con el Protocolo de Turismo del Convenio sobre los Alpes, adoptado en 1998. En particular, el primer rasgo novedoso es que el Protocolo incluye en el art. 3 una definición de «turismo sostenible»:

«(t) ‘Sustainable tourism’ means tourism which provides for sustainable use of environmental resources, prevents threats to the biological and landscape diversity on which it is intrinsically dependent and minimizes adverse environmental, ecological, cultural and social impacts; provides educational opportunity increasing knowledge of and respect for natural ecosystems and

¹⁰⁴ «Artículo 2.2. Con el propósito de alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1, las partes contratantes adoptarán las medidas necesarias, en particular en los siguientes ámbitos: (...) 2.2. i) *el turismo y las actividades recreativas*, con el fin de compaginar las actividades turísticas y de ocio con los requisitos ecológicos y sociales, restringiendo las actividades perjudiciales para el medio ambiente y, en particular, fijando zonas de descanso que no deberán urbanizarse».

biological resources; respects the socio-cultural authenticity of host communities conserving their built and living cultural heritage and traditional values, contributes to inter-cultural understanding and tolerance, contributes to ensuring viable, long-term economic operations, providing socio-economic benefits to all stakeholders that are fairly distributed, including stable employment and income-earning opportunities and social services to host communities, and contributing to poverty alleviation».

El Protocolo es el único tratado internacional que consagra una noción de turismo sostenible; en este caso, una noción amplia e integral que engloba los aspectos ambientales, culturales, sociales, laborales y económicos, en línea con las definiciones que manejan los organismos internacionales. Esta noción de turismo sostenible vincula exclusivamente a las Partes contratantes en el Protocolo pero es un concepto de referencia en Derecho Internacional Público al tratarse de la única noción de turismo sostenible incorporada en un convenio internacional.

El objetivo del Protocolo sobre Turismo Sostenible es mejorar y facilitar la cooperación de las Partes para el desarrollo sostenible del turismo en los Cárpatos, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, con el objetivo de maximizar los beneficios positivos del turismo para la biodiversidad, los ecosistemas y el desarrollo económico y social, y maximizar los beneficios de la biodiversidad para el turismo, al tiempo que se mitigan los impactos negativos ecológicos, ambientales y socioeconómicos del turismo.

Las obligaciones generales aluden a la armonización de las políticas dirigidas a la planificación, el desarrollo y la gestión del turismo sostenible en los Cárpatos (art. 4); la integración de los objetivos del turismo sostenible en los Cárpatos en las políticas sectoriales (art. 5); la participación de las autoridades regionales y locales y otros interesados (art. 6); y la cooperación internacional (art. 7).

Las obligaciones específicas abordan los ámbitos siguientes: promoción de la región de los Cárpatos como destino de turismo sostenible (art. 8); el desarrollo, promoción y comercialización de los productos, servicios y paquetes turísticos sostenibles de la región de los Cárpatos (art. 9); garantizar los estándares comunes de alta calidad del turismo sostenible en los Cárpatos (art. 10); mejorar la contribución del turismo al desarrollo sostenible de la economía local (art. 11); la gestión del tráfico turístico en beneficio del medio ambiente y del desarrollo económico local sostenible (art. 12); la mejora de la contribución del turismo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad

biológica y del paisaje (art. 13), a la agricultura sostenible (art. 14), a la gestión sostenible de los bosques (art. 15); la planificación del desarrollo sostenible del transporte y la infraestructura turística; (art. 16); la mejora de la contribución del turismo a la preservación y promoción del patrimonio cultural y de los conocimientos tradicionales de la población local (art. 17), y a la educación y a la sensibilización del público en materia de sostenibilidad (art. 18); el intercambio de información y experiencias, la creación de capacidad para el desarrollo y la gestión del turismo sostenible (art. 19); la promoción de la cooperación transfronteriza para el desarrollo sostenible del turismo (art. 20); la gestión de los impactos del turismo en la diversidad biológica y paisajística (art. 21), de los impactos ambientales del turismo (art. 22) y de los impactos socioeconómicos y culturales del turismo (art. 23); el seguimiento de la eficacia de las políticas y estrategias para el desarrollo del turismo sostenible en los Cárpatos (art. 24); los programas y proyectos comunes (art. 25).

En relación con los principios de precaución, prevención y evaluación del impacto ambiental, estos aparecen regulados en los artículos 21, 22 y 23. Las Partes aplicarán los principios de precaución, prevención y evaluación del impacto ambiental a las actividades y los proyectos de infraestructuras deportivas, recreativas y turísticas que puedan tener un impacto adverso en la diversidad biológica y paisajística, y el medio ambiente o impactos adversos socioeconómicos o culturales.

Por lo que respecta a la implementación, el seguimiento y la evaluación, las Partes tomarán las medidas legislativas y administrativas apropiadas para implementar el Convenio y hacer el seguimiento de la eficacia de estas medidas (art.27). Además, las Partes promoverán la educación, la información y la sensibilización del público en relación con el Protocolo, y garantizarán su acceso a la información relativa a la aplicación del Protocolo (art.28).

Por otro lado, las Directrices del Convenio sobre la Diversidad Biológica sobre la Biodiversidad y el Desarrollo del Turismo deberán ser integradas en las estrategias y planes de turismo y en otras estrategias sectoriales de las Partes. Además, las Partes deberán establecer sistemas de seguimiento e información basados en los indicadores recogidos en las Directrices (art.26). El papel de las Directrices en la implementación del Protocolo refuerza el protagonismo singular que las Partes han otorgado a la biodiversidad en el marco del sistema del Convenio de los Cárpatos. Efectivamente, la conservación de la biodiversidad aparece mencionada en la noción de turismo sostenible del Protocolo, en su objetivo y en las obligaciones generales, y en cinco de las dieciocho medidas específicas. Por otro lado, la protección de las áreas protegidas también figura

en numerosas disposiciones. Y, finalmente, no hay que olvidar que el Protocolo sobre la Conservación y la Utilización de la Diversidad Biológica y Paisajística fue el primer protocolo del Convenio de los Cárpatos que se adoptó, reforzando nuevamente el carácter prioritario de este ámbito para las Partes.

Por último, cabe destacar que mientras el Convenio guarda silencio sobre la verificación del cumplimiento de sus disposiciones, el artículo 32 del Protocolo abre las puertas expresamente a un mecanismo de esa naturaleza. En efecto, el precepto indica que el Comité de Aplicación del Convenio recopilará, evaluará y analizará la información pertinente para la aplicación del Protocolo y vigilará el cumplimiento por las Partes de sus disposiciones. El Comité presentará a la Conferencia de las Partes recomendaciones para la aplicación y las medidas necesarias para el cumplimiento del Protocolo (art.32.4). La información puede proceder de los informes que las Partes deben presentar periódicamente a la Conferencia de las Partes sobre las medidas relacionadas con este Protocolo y los resultados de esas medidas (art.32.1), o de las informaciones o informes sobre la aplicación y el cumplimiento del Protocolo que los observadores presenten a la Conferencia de las Partes y/o al Comité de Aplicación del Convenio¹⁰⁵.

En definitiva, el Protocolo es un acuerdo jurídicamente extenso, conceptualmente completo y técnicamente consistente. Contiene todos los elementos necesarios para desarrollar un régimen efectivo de promoción y aplicación del principio de turismo sostenible. Es el trabajo de la Conferencia de las Partes y, sobre todo, los esfuerzos de las Partes lo que va a determinar el éxito de este acuerdo único e innovador. En esa tarea la cooperación internacional tiene un protagonismo esencial al tratarse, como en el caso de la región alpina, de un espacio natural fragmentado y compartido por varios Estados.

C. *Otros convenios internacionales*

La promoción del turismo sostenible ha sido integrada también en ciertos acuerdos internacionales relativos a la cooperación turística. En particular, en el Acuerdo sobre turismo de la Asociación de Estados del Sudeste-

¹⁰⁵ Todos los Protocolos contienen una disposición similar sobre la verificación. Por el momento, no se han adoptado las medidas necesarias para poner en marcha el mecanismo de la verificación del cumplimiento, pero se ha iniciado un proceso para la presentación por las Partes de los informes nacionales únicos sobre la aplicación del Convenio y los Protocolos.

te Asiático (en adelante ASEAN¹⁰⁶) y en el Protocolo sobre el desarrollo del turismo de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (en adelante SADC¹⁰⁷).

Por lo que respecta al Acuerdo sobre turismo de ASEAN¹⁰⁸, fue adoptado el 4 de noviembre del 2002 y está en vigor para todos los Estados miembros desde el 26 de febrero del 2007. Se trata de un acuerdo internacional, de tan solo doce preceptos, dirigido a la cooperación para facilitar los viajes hacia y dentro de la ASEAN; mejorar la eficiencia y competitividad de su industria turística; reducir sustancialmente las restricciones al comercio de turismo y servicios de viajes entre los Estados miembros; y promover la ASEAN como destino turístico único. La promoción del desarrollo sostenible del turismo no figura entre los objetivos del Acuerdo. No obstante, su preámbulo reafirma la adhesión de los Estados miembros al Código Ético Mundial para el Turismo de la OMT, y la cuestión del turismo sostenible está regulada en el artículo 5, relativo al turismo de calidad¹⁰⁹. En relación con el medio ambiente, este precepto incluye referencias a algunos de los principios fundamentales, como preservación y conservación, prevención y evaluación del impacto ambiental,

¹⁰⁶ La Asociación de Estados del Sudeste Asiático es una organización de integración regional, de la que forman parte Malasia, Indonesia, Brunéi, Vietnam, Camboya, Laos, Birmania, Singapur, Tailandia y Filipinas. Sobre la organización puede consultarse su portal en [www] <https://asean.org> (15/01/2020).

¹⁰⁷ La Comunidad de Desarrollo de África Austral es una organización de integración regional, de la que forman parte Angola, Botswana, la República Democrática del Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Isla Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, República Sudafricana, Reino de Eswatini (la antigua Swazilandia), Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Sobre la organización puede consultarse en <https://www.sadc.int> (15/01/2020).

¹⁰⁸ Sobre el modelo cooperativo en materia de turismo en la ASEAN, véase WONG, E.P.Y.; MISTILIS, N. y DWYER, L., «A model of Asean collaboration in tourism», *Annals of Tourism Research*, 38(3), 2011, p. 882-899.

¹⁰⁹ «Member States shall ensure quality tourism by: (1) Encouraging all levels of government and local communities to carry out programmes to ensure the preservation, conservation and promotion of the natural, cultural and historical heritage of Member States; (2) Encouraging visitors to learn, respect and help preserve the natural, cultural and historical heritage of Member States; (3) Encouraging where appropriate the adoption of environmental management standards and certification programmes for sustainable tourism and for assessing and monitoring the impact of tourism on local communities, culture and nature, especially in environmentally and culturally sensitive areas; (4) Promoting the use of environmentally sound technologies to preserve and conserve the natural heritage, the ecosystems and biodiversity and to protect endangered flora and fauna as well as micro-organisms; (5) Strengthening measures to prevent tourism-related threats on and exploitation of cultural heritage and natural resources; and (6) Taking stern measures to prevent tourism-related abuse and exploitation of people, particularly women and children».

y también encontramos referencias a medidas más específicas y menos habituales en tratados internacionales como los programas de certificación del turismo sostenible o la utilización de tecnologías ecológicamente racionales para conservar el medio ambiente. El enfoque que vincula turismo de calidad y sostenibilidad en este precepto es una perspectiva interesante ya que es una forma de implicar a la industria turística en la aplicación de las medidas de sostenibilidad, aunque no es un enfoque novedoso y es posible encontrarlo en otros instrumentos internacionales. Por otro lado, las disposiciones del artículo 5 son excesivamente genéricas, no incluyen indicadores o criterios para la aplicación de los principios mencionados y el uso constante del verbo *encourage* es muy significativo sobre el nivel de compromiso exigido a los Estados miembros en esta materia.

En relación con Protocolo sobre el desarrollo del turismo de la Comunidad de Desarrollo de África Austral, fue adoptado el 14 de septiembre de 1998 y entró en vigor el 22 de noviembre de 2002. Es un protocolo al Tratado constitutivo de la Comunidad de Desarrollo de África Austral y reconoce, en su preámbulo, que para que el desarrollo del turismo sostenible se convierta en una realidad, el aumento de la cooperación y la facilitación de los sectores responsables de la inmigración, el transporte y la aviación, la información, el comercio y el gobierno local, es fundamental para la plena realización del Protocolo. Es un tratado que tiene como primer objetivo la utilización del turismo como vehículo para lograr un desarrollo social y económico sostenible mediante la plena realización de su potencial para la Región (art.2). En el ámbito ambiental, el Protocolo reconoce expresamente los principios de la promoción del desarrollo turístico ambiental y socialmente sostenible, basado en prácticas de gestión adecuadas y el principio de la preservación y promoción de los recursos naturales, culturales e históricos de la Región.

Los Estados miembros adoptarán medidas con vistas a facilitar los viajes, la educación y capacitación turísticas, la promoción de la Comunidad como destino turístico, la mejora de las regulaciones de calidad y el desarrollo de un turismo ambientalmente sostenible. Este último aspecto está regulado específicamente en el artículo 11, *Environmentally sustainable tourism*, que estipula, con una redacción particularmente rárana, que: «Member States shall, in implementing the objectives of this Protocol pursue sound, sustainable policies on utilisation and management of the natural and cultural resources and environment».

En definitiva, se trata de un acuerdo avanzado y relativamente completo en lo que se refiere a la adopción de medidas de promoción y facilitación del

turismo en la Comunidad, el fortalecimiento de la industria turística, la mejora de la calidad del turismo y su regulación, entre otras, pero en el que las disposiciones sobre la promoción del desarrollo sostenible del turismo son prácticamente irrelevantes.

V. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TURISMO SOSTENIBLE Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES (II): LA CONVENCIÓN MARCO SOBRE ÉTICA DEL TURISMO

La Convención Marco sobre Ética del Turismo es el primer convenio internacional celebrado en el seno de la OMT. Su celebración ha supuesto la conversión del Código Ético Mundial, explicado en páginas precedentes de este trabajo, en un tratado multilateral, abierto a la participación de todos los Estados, con vistas a reforzar la aplicación de los principios del Código e impulsar un turismo más ético, accesible y sostenible. En efecto, en el año 2015, con motivo del vigésimo aniversario de la aprobación del Código, el Comité Ético Mundial para el Turismo de la OMT solicitó a la Asamblea General de la OMT la adopción de un convenio internacional basado en el Código, que constituye el documento político de referencia fundamental en las políticas y acciones de la OMT. En septiembre de 2015, en virtud de la Resolución 668 (XXI), la Asamblea General de la OMT encargó al Secretario General de la OMT que estableciera un Grupo de Trabajo especial para examinar, en colaboración con el Comité, los procedimientos y las consecuencias de la adopción de dicho convenio. El Grupo de Trabajo se instituyó a principios del año 2016, estaba integrado por los representantes de 36 Estados Miembros de la OMT y celebró cinco reuniones desde su creación, en un proceso de negociación que ha sido calificado de precipitado y opaco y en el que no han participado las pequeñas y medianas empresas ni las organizaciones no gubernamentales ni las comunidades afectadas¹¹⁰. El Grupo de Trabajo acordó conservar los nueve principios básicos

¹¹⁰ Por ejemplo, la posición de la organización *Roundtable Human Rights in Tourism* fue que «the process seems rushed and intransparent as it did not leave any room for interventions by small and medium enterprises or civil society organisations and affected communities. Without a serious review of the content of the Code of Ethics and a strong commitment to the 2030 Agenda as well as the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, the added value of such a convention remains questionable». Véase *ROUNDTABLE ON HUMAN RIGHTS AND TOURISM* en <https://www.humanrights-in-tourism.net/news/open-letter-unwto-regarding-draft-framework-convention-tourism-ethics> (15/01/2020).

del Código Mundial y convertirlos en el núcleo del nuevo convenio, evitando de ese modo cambios sustanciales en los principios, argumentando que habían sido aprobados por la OMT en 1999, contaban con el respaldo de la comunidad turística internacional¹¹¹ y eran universalmente conocidos por todos los sectores y agentes implicados en el desarrollo turístico¹¹². Este enfoque fue confirmado por el Consejo Ejecutivo de la OMT y, en consecuencia, los principios éticos del Código se convirtieron en los principios éticos y fundamentales del proyecto de convenio. En 2017, en el marco del Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo, la Asamblea General de la OMT, en virtud de su Resolución A/RES/707(XXII) aprobó, en Chengdu (China), la versión en inglés del nuevo convenio, posponiendo su adopción formal hasta el momento en el que estuvieran disponibles todas las versiones auténticas del documento. Finalmente, en su vigésima tercera reunión, celebrada en septiembre de 2019 en San Petersburgo, la Asamblea adoptó formalmente la Convención Marco sobre Ética del Turismo, mediante la Resolución A/RES/722(XXIII)¹¹³. Se abrió a la firma de los Estados el 16 de octubre de 2019¹¹⁴.

La Convención «tiene el propósito de promover un turismo responsable, sostenible y de acceso universal a través de la aplicación de los principios éticos del turismo», que deben ser observados por todos los agentes del desarrollo turístico¹¹⁵ (art.2). Para ello, el artículo 3 enuncia una serie de medios

¹¹¹ Los Estados miembros de ASEAN, por ejemplo, reafirmaron su adhesión al Código en el preámbulo del Acuerdo sobre turismo de esta organización. Tal y como se ha indicado, la Asamblea General de las Naciones Unidas lo respaldó en su resolución A/RES/56/212, de 21 de diciembre de 2001.

¹¹² «[T]he best label for the Global Code of Ethics for Tourism is probably a soft law instrument. An obvious consequence of this categorization is that, as the Code itself and the UNWTO often stress, it does not have a formally legally binding character. However, that does not mean that the Code does not have any legal importance at all. A 2010 survey on the implementation of the Global Code of Ethics for Tourism showed a wide adherence to the Code, as many states have incorporated its principles in domestic legislative texts. Moreover, these principles have also translated into ethical codes for tourism at a national level». Véase MICHAEL G. F. y ARSIKA, I.M.B., «Settling Disputes in the Tourism Industry...», *op. cit.*, nota 51, p. 414, y 394.

¹¹³ Sobre el proceso que ha llevado a la adopción, véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, «Ethics Convention», en <https://www.unwto.org/es/ethics-convention> (15/01/2020).

¹¹⁴ El artículo 18 abre la Convención a la firma de todos los Estados Miembros de la OMT y de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. No contempla la participación de las organizaciones regionales de integración.

¹¹⁵ «Entre los agentes del desarrollo turístico se incluyen: i) los gobiernos nacionales; ii) los gobiernos locales con competencias específicas de turismo; iii) los establecimientos y las empresas de turismo, así como sus asociaciones; iv) las entidades que financian proyectos turísticos; v) los empleados y profesionales del turismo; vi) los sindicatos de empleados del turismo; vii) los

de aplicación, rótulo bajo el que se agrupan tres obligaciones generales y una obligación específica, relativa a la presentación de informes. En relación con las obligaciones generales, a los Estados se les exige que (1) formulen políticas coherentes con los principios éticos del turismo estipulados en la Convención, para impulsar el turismo responsable, sostenible y de acceso universal; (2) respeten y promuevan los principios éticos del turismo, especialmente alentando a las empresas y entidades turísticas a reflejar esos principios en sus instrumentos contractuales y a hacer referencia a los mismos en sus códigos de conducta o reglamentos profesionales; (3) promuevan entre las empresas y entidades turísticas el mecanismo de conciliación estipulado en el Protocolo Facultativo, si son Partes en él.

Los medios de aplicación 2 y 3 son difícilmente materializables, porque, por un lado, la utilización de verbos como alentar o promover suaviza las obligaciones enunciadas, y, por otro lado, el cumplimiento último de esos medios depende de las entidades turísticas y las empresas. Por el contrario, el último medio de aplicación, que constituye realmente una obligación específica, alude a los informes que periódicamente deben presentar las Partes al Comité Mundial de Ética del Turismo sobre cualquier medida adoptada o prevista para la aplicación de la Convención.

Los Principios Éticos del Turismo aparecen recogidos en los artículos 4 a 12. La decisión de conservar los principios tal y como aparecen en el Código Ético Mundial muestra que la OMT ha ignorado deliberadamente las críticas y las propuestas de modificación que se han vertido durante los veinte años de aplicación del Código por la doctrina y por ciertos agentes del desarrollo turístico, así como los progresos recogidos en algunas declaraciones y recomendaciones internacionales, sobre todo en las referidas a la dimensión social del turismo sostenible.

Los Principios se organizan en torno a los siguientes ámbitos: contribución del turismo al entendimiento y el respeto mutuos entre los pueblos y las sociedades (art. 4); el turismo como instrumento de realización personal y colectiva (art. 5); el turismo, factor de sostenibilidad ambiental (art. 6); el turismo, factor de aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos culturales (art. 7); el tu-

turistas y excursionistas; viii) la población local y las comunidades receptoras de los destinos turísticos por mediación de sus representantes; y ix) otras personas físicas y jurídicas con intereses en el desarrollo turístico, entre ellas las organizaciones no gubernamentales especializadas en turismo y las directamente relacionadas con proyectos turísticos y con la prestación de servicios turísticos» (art.1.e).

rismo, actividad beneficiosa para las comunidades y los países receptores (art.8); responsabilidades de los agentes del desarrollo turístico (art.9); Derecho al turismo (art. 10); libertad de desplazamiento de los turistas (art.11); Derechos de los empleados y de los profesionales del sector turístico (art.12).

Por lo que respecta al turismo sostenible, el mencionado artículo 6 indica lo siguiente:

«1) Todos los agentes del desarrollo turístico deberían salvaguardar el entorno natural, en la perspectiva de un crecimiento económico sólido, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

2) Las autoridades públicas nacionales, regionales y locales deberían favorecer e incentivar todas las modalidades de desarrollo turístico que permitan ahorrar recursos naturales escasos y valiosos, en particular el agua y la energía, y evitar en lo posible la producción de desechos.

3) Debería procurarse el escalonamiento de manera más equilibrada en el tiempo y en el espacio de los flujos de turistas, en particular los que se producen debido a las vacaciones pagadas y escolares, con el fin de reducir la presión que ejerce la actividad turística en el medio ambiente y aumentar su efecto positivo en las industrias turísticas y en la economía local.

4) La infraestructura turística y la programación de las actividades turísticas deberían concebirse de tal forma que se proteja el patrimonio natural que constituyen los ecosistemas y la diversidad biológica, y que se preserven las especies silvestres en peligro de extinción. Los agentes del desarrollo turístico, y en particular los profesionales del sector, deberían admitir que se impongan limitaciones o restricciones a sus actividades cuando éstas se ejerzan en espacios particularmente vulnerables: regiones desérticas, polares o de alta montaña, litorales, selvas tropicales o humedales, que sean idóneos para la creación de parques naturales o áreas protegidas.

5) El turismo de naturaleza y el ecoturismo se reconocen como actividades particularmente enriquecedoras y valorizadoras para el sector, siempre que respeten el patrimonio natural y la población local y se ajusten a la capacidad de ocupación de los lugares turísticos».

En definitiva, en materia de promoción del turismo sostenible, en el marco de una perspectiva estrictamente ambiental, la Convención se limita a indicar que todos los agentes de desarrollo turístico deberían salvaguardar el entorno natural; las autoridades públicas deberían promover un desarrollo turístico que no contribuya al agotamiento de los recursos naturales escasos

ni a la producción de residuos; se debería adoptar medidas contra la estacionalidad; las infraestructuras y las actividades turísticas debían ser compatibles con la conservación de la biodiversidad; y el ecoturismo y el turismo de naturaleza son tipos de turismo particularmente valiosos, siempre y cuando se desarrollen de un modo sostenible.

Previsiblemente la contribución de la Convención a la sostenibilidad ambiental de las actividades turísticas será bastante modesta, ya que el artículo 6 configura unas obligaciones excesivamente genéricas y difícilmente exigibles desde una perspectiva jurídica¹¹⁶. «En definitiva, la redacción actual de los artículos de la Convención (...) permite apuntar el carácter débil de este documento para vincular, en términos jurídicos, a los miembros adscritos a él. Es decir, en la práctica, aunque formalmente suponga un paso relevante, la propuesta actual de Convención continúa situando a los miembros firmantes en un ámbito más próximo al del compromiso moral»¹¹⁷.

En cualquier caso, con independencia del futuro de la entrada en vigor de la Convención, la consagración de estas obligaciones en un convenio internacional de ámbito universal merece una valoración positiva puesto que supone el desplazamiento de las preocupaciones relativas al turismo responsable, accesible y sostenible del ámbito de la Ética al campo del Derecho. Además, la adopción de la Convención quiebra la tendencia a la regulación a través de instrumentos de *soft law* del turismo sostenible y de otros aspectos o problemas relacionados con el desarrollo sostenible, sobre todo, los vinculados con la responsabilidad social corporativa¹¹⁸.

Por lo que respecta a otros aspectos de la Convención, esta instituye una Conferencia de los Estados Partes, como órgano supremo y plenario de la Convención, integrada, como es habitual, por los representantes de las Partes. La Conferencia se reunirá cada dos años y tiene asignada, entre otras, las

¹¹⁶ Una redacción que, por otro lado, es fácil de encontrar en numerosos acuerdos multilaterales para la conservación del medio ambiente, que contienen disposiciones igualmente genéricas.

¹¹⁷ Véase LÓPEZ-GONZÁLEZ, J.L., «Del Código Ético a la Convención Internacional. Un panorama crítico de la Organización Mundial del Turismo desde la perspectiva del cosmopolitismo», *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, 12, 2018, pp. 205-223, p. 218.

¹¹⁸ La aprobación del Código Ético Mundial fue una manifestación de esa tendencia, muy presente en nuestro días: «The creation of such a non-binding Global Code of Ethics, as we have argued, fits into a more general tendency in international relations (especially at the level of the OECD) to invoke soft law rather than legally binding (hard law) instruments, such as conventions». Véase MICHAEL G. F. y ARSIKA, I.M.B., «Settling Disputes in the Tourism Industry...», *op. cit.*, nota 51, p. 414.

siguientes funciones: «adoptar planes y programas para la implementación de la presente Convención; y tomar cualquier otra medida que estime necesaria para impulsar los objetivos de la presente Convención; y (...) aprobar las directrices operacionales para la implementación y aplicación de las disposiciones de la Convención preparadas a solicitud de la Conferencia por el Comité Mundial de Ética del Turismo» (art.16).

La Convención asigna al Comité Ético Mundial, un órgano ya existente y subsidiario de la Asamblea General de la OMT, un papel fundamental en la implementación de sus disposiciones. De acuerdo con la regulación del Convenio, muy similar a la vigente en la actualidad para el Comité, este estará integrado por miembros independientes e imparciales, elegidos por la Asamblea General de la OMT, en cooperación con la Conferencia de los Estados Partes, prestando la debida atención al equilibrio de género y edad y a la representación regional y sectorial equitativa (art.14). El Comité será responsable del seguimiento de la aplicación de las disposiciones de la Convención y de la ejecución de cualquier otra tarea encomendada por la Conferencia. Adoptará un informe bienal sobre la aplicación e interpretación de la Convención que el Secretario General de la OMT transmitirá a la Asamblea General de la OMT y a la Conferencia de los Estados Partes. El Comité podrá actuar, en su caso, como mecanismo de conciliación al servicio de los Estados Partes y otros agentes del desarrollo turístico, de conformidad con el Protocolo Facultativo anexo a la Convención.

Este Protocolo es un instrumento jurídico separado e independiente abierto a los Estados Partes de la Convención, en el que se regula un procedimiento voluntario para la solución de controversias, antes de recurrir a un litigio, y que pueda orientar y fortalecer la observancia de los Principios éticos por parte de todos los agentes de desarrollo turístico. El Protocolo habilita al Comité Ético Mundial para actuar como mecanismo de conciliación independiente para cualquier controversia que pueda surgir entre dos o más Estados Partes en el Protocolo, o entre los Estados Partes y uno o más agentes del desarrollo turístico, respecto de la interpretación o aplicación de la Convención¹¹⁹. Las partes en

¹¹⁹ En el marco del Código Ético Mundial, el Comité ya había recibido en el año 2004 la misión de solución de controversias. El fracaso del Comité en este ámbito llevó a la supresión del mecanismo en el año 2011. En ese sentido, «the Committee does not seem to have fulfilled its ambitions as far as dispute resolution is concerned. Only a few stakeholders have found their way to the World Committee on Tourism Ethics; only one case was accepted for dispute resolution, and the outcome is unknown. Additionally, transparency also seems to be limited». MICHAEL G. F. y ARSIKA, I.M.B., «Settling Disputes in the Tourism Industry...», *op. cit.*, nota 51, pp. 411-413. Sobre el anterior mecanismo de conciliación, *ibid.* 399-409.

una controversia pueden convenir la presentación de la misma ante el Comité, que nombrará un subcomité integrado por tres de sus miembros para resolverla. El Comité anunciará en tres meses las recomendaciones del subcomité y si en los dos meses siguientes a la notificación de las recomendaciones las partes en la controversia no llegan a un acuerdo sobre los términos de una solución definitiva, las partes podrán separada o conjuntamente remitir la controversia a la sesión plenaria del Comité. Tanto las recomendaciones del subcomité como la decisión del Comité carecen de valor vinculante. No obstante, un Estado Parte puede, en el momento de la ratificación, o en cualquier fecha posterior, declarar que está de acuerdo con respecto a cualquier otro Estado Parte que asuma la misma obligación, en considerar vinculante la decisión del Comité en cualquier controversia amparada por el Protocolo. Por lo que respecta a las empresas y los establecimientos turísticos, o sus asociaciones, pueden incluir en sus contratos una cláusula en virtud de la que reconocen como vinculantes las decisiones del Comité en sus relaciones con sus contratantes.

A la vista de la regulación, las principales limitaciones del mecanismo derivan de que el propio mecanismo figura en un protocolo separado de la Convención, dando así la opción a los Estados de no ratificarlo; la Convención exige el acuerdo de las partes en la controversia para someterla al Comité; la naturaleza estrictamente recomendatoria de la decisión del Comité y de que los gastos del procedimiento correrán a cargo de las partes en la controversia. El aspecto positivo del mecanismo es que facilita la solución de controversias de carácter transfronterizo entre Estados y agentes del desarrollo turístico, en particular, empresas y sus asociaciones; además los particulares, en su condición de turistas o excursionistas, y las organizaciones no gubernamentales especializadas en turismo pueden recurrir al mecanismo puesto que tienen la consideración de agentes del desarrollo turístico, de conformidad con el art. 1e) de la Convención.

La Convención ha sido objeto de crítica por parte de varias entidades y colectivos y desde diferentes perspectivas. Las críticas más tempranas a la Convención fueron expresadas por catorce miembros de la OMT¹²⁰ en el mismo momento de su adopción por su Asamblea General. Los Estados solicitaron que se anexara a la resolución de adopción una declaración en la que reafirman su apoyo al Código Ético Mundial, como excelente medio para promover los comportamientos éticos en la comunidad turística, y destacan algunas objeciones derivadas

¹²⁰ Austria, Croatia, Chipre, República Checa, Flandes, Alemania, Grecia, Japón, Malta, Macedonia del Norte, Serbia, Eslovenia, España y Suiza.

de la redacción de ciertas disposiciones de la Convención. En primer lugar, los firmantes entienden que el párrafo 5 del artículo 9, relativo a las advertencias sobre los viajes»¹²¹, y el artículo 10 sobre el «derecho al turismo»¹²² son inapropiadas para una convención jurídicamente vinculante. La oposición al párrafo 5 del artículo 9, relativo a las advertencias de viaje a sus ciudadanos, es difícilmente comprensible ya que son numerosos los gobiernos que publican dichas advertencias, siguiendo una práctica habitual y generalizada¹²³. Ciertamente el artículo 9.5 incorpora esa práctica en un tratado internacional y la configura explícitamente como un deber, y un derecho, de cada Parte contratante, sometiéndola a los principios de moderación, consulta con los Estados receptores, proporcionalidad, limitación geográfica y revisión; pero, en definitiva, se trata de una regulación aceptable y razonable de una práctica ya seguida por muchos gobiernos que no debería suponer un problema para su aceptación por los Estados¹²⁴.

Por el contrario, el rechazo de ciertos Estados al artículo 10, relativo al derecho al turismo, es perfectamente comprensible por varios motivos, aunque no

¹²¹ «5) Los Gobiernos tienen el derecho –y el deber–, especialmente en casos de crisis, de informar a sus ciudadanos de las condiciones difíciles, o incluso de los peligros con los que puedan encontrarse con ocasión de sus desplazamientos al extranjero. Sin embargo, les incumbe facilitar esas indicaciones sin perjudicar de forma injustificada ni exagerada al sector turístico de los países receptores y los intereses de sus propios operadores. El contenido de las recomendaciones a los viajeros debería, por tanto, consultarse, cuando proceda, con las autoridades de los países receptores. Las recomendaciones que se formulen deberían guardar estricta proporción con la gravedad de las situaciones reales y limitarse a las zonas geográficas donde se haya comprobado la situación de inseguridad. Esas recomendaciones deberían matizarse o anularse en cuanto lo permita la vuelta a la normalidad».

¹²² «Artículo 10. Derecho al turismo. 1) La posibilidad de acceso directo y personal al descubrimiento y el disfrute de los recursos del planeta constituirá un derecho abierto por igual a todos los habitantes del mundo. La participación cada vez más difundida en el turismo interno e internacional debería entenderse como una de las mejores expresiones posibles del continuo crecimiento del tiempo libre, y no se le debería oponer obstáculo ninguno. 2) El derecho al turismo es consecuencia del derecho al descanso y al ocio, y en particular a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones pagadas periódicas, en cumplimiento de los tratados internacionales. 3) Con el apoyo de las autoridades públicas, debería desarrollarse el turismo social, en particular el turismo asociativo, que facilita el acceso de la mayoría de los ciudadanos al ocio, a los viajes y a las vacaciones. 4) Se debería fomentar y facilitar el turismo de familias, jóvenes, estudiantes y personas mayores, así como el turismo para las personas con discapacidad».

¹²³ Las Recomendaciones de Viaje por países, y las últimas actualizaciones, del Ministerio español de Asuntos Exteriores están disponibles en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiViajasAlExtranjero/Paginas/RecomendacionesDeViaje.aspx> (15/01/2020).

¹²⁴ Aparentemente la objeción derivaría fundamentalmente de los problemas de responsabilidad que podrían derivar para los gobiernos de recomendaciones inexactas, tardías o inexistentes, que podrían suponer un incumplimiento de una obligación particularmente específica, bien delimitada y probablemente perfectamente exigible.

deja de ser cierto que el precepto mencionado consagra el enfoque tradicional que la OMT defiende desde hace décadas en lo que respecta al derecho al turismo¹²⁵, frecuentemente apoyado por sus Estados miembros en declaraciones y resoluciones de la organización. En relación con estas dudas manifestadas por los Estados sobre el derecho al turismo, hay que tener en cuenta que el artículo 10 estipula que la posibilidad de acceso directo y personal al descubrimiento y el disfrute de los recursos del planeta constituirá un derecho abierto por igual a todos los habitantes del mundo y que no debería ponerse obstáculo alguno al turismo nacional e internacional. Y que el artículo 10.2 afirma que el derecho al turismo es una consecuencia del derecho al descanso y al ocio, y en particular del derecho a la limitación razonable de la duración del trabajo y el derecho a las vacaciones pagadas periódicas, «en cumplimiento de los tratados internacionales». En consecuencia, el precepto asocia el derecho al turismo con los derechos fundamentales, equiparándolo a otros derechos ya consagrados en el Derecho Internacional, y dándole esta consideración de derecho fundamental en el marco de la acción de la comunidad internacional, y en particular de la ONU, de la que la OMT es un organismo especializado desde 2003. Es el primer tratado internacional que atribuye al derecho al turismo esa posición y este reconocimiento puede tener consecuencias jurídicas imprevisibles, ya que al vincular el derecho al turismo con los tratados internacionales sobre derechos humanos este derecho podría llegar a beneficiarse de la posición preeminente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de su acervo, de la jurisprudencia, de sus principios, de las construcciones doctrinales y quizás también de los mecanismos de garantía, incluyendo el recurso al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cabe recordar que el mecanismo de solución de controversias que instituye el Protocolo de la Convención está abierto a todos los agentes del desarrollo turístico, incluyendo particulares, empresas y organizaciones no gubernamentales, y la entrada en vigor de la Convención y el Protocolo reforzaría la legitimidad del Comité Ético Mundial para resolver las controversias que se le remitan, aplicando el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la medida en que sea relevante.

¹²⁵ Sobre el derecho al turismo puede verse el excelente trabajo de GASCÓN, J., «Deconstruyendo el derecho al turismo», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n° 113, septiembre 2016, pp. 51-69, en https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/113/deconstruyendo_el_derecho_al_turismo (15/01/2020); también MCCABE, S, y DIEKMAN, A., «The rights to tourism: Reflections on social tourism and human rights», *Tourism Recreation Research*, n° 40-2, 2015, pp. 194-204.

Por otro lado, el correlato del derecho al turismo es el «deber del turismo» que se impone a todos los agentes del desarrollo turístico, incluyendo a todos los poderes públicos. En particular, en relación con los gobiernos, la noción de derecho al turismo implicaría que estos deberían tomar una serie de medidas para garantizar su realización, en especial, asegurar el derecho al acceso abierto, directo y personal al descubrimiento y el disfrute de los recursos del planeta y no poner obstáculo alguno al turismo nacional e internacional. Un buen ejemplo de lo que dichas disposiciones podrían implicar en el ámbito legislativo interno es la ley uruguaya n° 19.253, de actividad turística, que reconoce que el turismo es una manifestación del derecho humano al esparcimiento, al conocimiento y a la cultura, y «[e]n la medida en que el turismo constituye un derecho humano, debe asegurarse la universalidad de su goce, tanto desde el punto de vista económico como desde su infraestructura» (art. 3e)¹²⁶; es cometido del Ministerio de Turismo y Deporte uruguayo «[g]enerar las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho al turismo resulte efectivamente accesible para todos, no solo mediante la realización de acciones en infraestructura y logística, sino también en la facilitación del goce del derecho» (art. 8b). Además, compete al Ministerio «[p]ropender a la universalización del turismo interno, ya sea organizando actividades turísticas, facilitando el acceso a las mismas y a su goce, con el objetivo de consolidar la actividad como instrumento de inclusión social» (art. 9.I).

Por lo que respecta a las críticas vertidas sobre los párrafos tercero y cuarto del artículo 10, estas disposiciones indican que se debería desarrollar el turismo social con el apoyo de las autoridades públicas y fomentar y facilitar el turismo de familias, jóvenes, estudiantes y personas mayores, así como el turismo para las personas con discapacidad. Los párrafos son poco controvertidos o problemáticos porque las obligaciones no se asignan directamente a los Estados y porque están redactadas de un modo escasamente constrictivo.

En segundo lugar, los Estados firmantes de la declaración llaman la atención sobre el hecho de que ciertas disposiciones de la Convención están dirigidas a agentes del desarrollo turístico distintos de los Estados. La redacción de estas disposiciones les parece inadecuada para un instrumento jurídicamente vinculante y entienden que suscita dudas respecto de la aplicación de esas

¹²⁶ Véase *Ley Núm. 19253, de actividad turística*, publicada en el *Diario Oficial*. 9 set/014, n° 29042, disponible en el portal del parlamento uruguayo, en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2388474.htm> (15/01/2020).

disposiciones, en particular, la cuestión de en qué medida estas disposiciones implican obligaciones para los Estados Miembros por lo que respecta a su aplicación si esas obligaciones se imponen a otros agentes.

En tercer lugar, los firmantes de la declaración cuestionan que la adopción de la convención contribuya a promover eficazmente el objetivo común de fortalecer la ética en el turismo y que proporcione un valor añadido en comparación con el Código Ético Mundial. Finalmente, los Estados critican que las diez ratificaciones que el artículo 20 requiere para la entrada en vigor de la Convención es poco habitual en un tratado de ámbito universal. Por ello, los firmantes entienden que debería requerirse un número mayor de ratificaciones para la entrada en vigor.

VI. OBSERVACIONES FINALES

El turismo tiene una importancia económica cada vez mayor y es una de las industrias mundiales más dinámicas y significativas, además de representar un sector de la economía mundial en el que los Estados en desarrollo tienen una participación destacada. Por consiguiente, el turismo puede hacer una contribución esencial al bienestar de las naciones y tiene el potencial de ayudar al logro del desarrollo sostenible generando beneficios económicos para las comunidades locales e indígenas y las economías nacionales, y reforzando la aceptación de la protección del medio ambiente. El enfoque de la sostenibilidad es especialmente valioso en el turismo, ya que esta industria depende en gran medida de un entorno natural virgen y saludable. Este entorno saludable es un requisito básico para el desarrollo turístico, y muchas actividades relacionadas con el turismo dependen de la naturaleza virgen. Si el turismo se planifica y gestiona adecuadamente, es un vehículo ideal para lograr el crecimiento económico y, al mismo tiempo, promover el desarrollo sostenible. Por lo tanto, es necesario promover un equilibrio armonioso entre la conservación del medio ambiente y el desarrollo del turismo, para planificar estrategias preventivas y gestionar las actividades turísticas de manera que puedan contribuir al logro del desarrollo sostenible. Todos los sectores involucrados deben reconocer que para que el turismo prospere, debe desarrollarse de manera sostenible, y esto sólo puede ocurrir mediante una combinación de iniciativas privadas, políticas y estrategias limpias, incentivos y regulaciones públicas.

Las recomendaciones y declaraciones internacionales han sido útiles para contribuir a las bases de un nuevo modelo de desarrollo turístico sostenible.

Las directrices y planes de acción han sido beneficiosos porque han formado un consenso mundial sobre los principios y medidas adecuados. Las organizaciones intergubernamentales y las asociaciones y organizaciones no gubernamentales internacionales de la industria turística pueden seguir elaborando, promoviendo y adoptando esas recomendaciones, directrices, códigos de conducta y buenas prácticas, pero en la actualidad las dimensiones de las actividades turísticas exigen una reglamentación mundial jurídicamente vinculante que aborde exhaustivamente la cuestión. Los Estados ya han inaugurado este vía y han celebrado acuerdos internacionales sobre turismo sostenible o han incorporado disposiciones relativas al mismo en tratados sobre turismo, incorporando la aplicación del turismo sostenible a los objetivos de varios convenios turísticos.

En este momento, las Naciones Unidas deberían tomar la iniciativa y buscar un consenso entre los Estados para la celebración de un acuerdo mundial sobre turismo sostenible. Una convención mundial debería beneficiarse de la experiencia que los organismos intergubernamentales, la industria turística y las organizaciones no gubernamentales han tenido en la regulación de las actividades turísticas, y debería incorporar principios y mecanismos bien aceptados en el Derecho Internacional del Medio Ambiente, en particular el principio de precaución, el principio de evaluación del impacto ambiental y el principio de «quien contamina paga».

Además, un acuerdo mundial sobre turismo sostenible debería considerar dos circunstancias básicas. En primer lugar, si los Estados en desarrollo van a implementar políticas de turismo sostenible, es probable que requieran la asistencia de los países desarrollados y las organizaciones intergubernamentales, tal y como se ha reclamado en varios instrumentos de *soft law* mencionados en este trabajo. Además, cualquier iniciativa global dirigida a regular el turismo sostenible debería reconocer aún más la posición única de los pequeños Estados insulares en desarrollo en este contexto.

En segundo lugar, es necesario un enfoque regional para planificar y gestionar adecuadamente el desarrollo sostenible del turismo. La cuenca mediterránea, el Mar Caribe o el caso de la región alpina son ejemplos de la necesidad de combinar un enfoque global y regional o subregional. Por un lado, el acuerdo internacional sobre turismo sostenible debe ser global porque el turismo es en gran medida un fenómeno mundial, los operadores turísticos están activos en todo el planeta y los turistas viajan por todo el mundo a un ritmo cada vez mayor. Por otro lado, esta convención global debe integrar un enfoque regional porque las peculiaridades del turismo en algunas regiones

del planeta pueden requerir un régimen distintivo que debería desarrollarse en anexos o protocolos de una convención global.

La forma que se dé a este nuevo acuerdo estará determinada por consideraciones jurídicas, científicas y políticas. A la vista de la regulación internacional existente, la celebración de un protocolo sobre turismo sostenible a la Convención Marco sobre Ética del Turismo sería inviable, ya que la Convención no ha previsto esa posibilidad. Aunque la Conferencia de los Estados Partes está autorizada a tomar cualquier medida que estime necesaria para impulsar los objetivos de la Convención (art.16.5.b), no parece conveniente ni jurídica ni políticamente forzar esa vía, entre otras razones porque la Convención no ha entrado en vigor todavía.

Otra opción sería la conversión de las Directrices del Convenio sobre la Diversidad Biológica sobre la Biodiversidad y el Desarrollo del Turismo en un protocolo. El Convenio sobre la Diversidad Biológica es uno de los tratados más adecuados para desarrollar un instrumento mundial sobre turismo sostenible. En primer lugar, se trata de un convenio marco que prevé explícitamente en su artículo 28 la adopción de protocolos. En segundo lugar, se trata de un convenio mundial con un elevado número de Partes, exactamente 196 Partes. En tercer lugar, los objetivos de la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad son muy amplios y pueden legitimar una regulación completa y adecuada de la cuestión del turismo sostenible. En cuarto lugar, las instituciones del Convenio y las Partes contratantes disponen de experiencia en la regulación del turismo sostenible y, sobre todo, disponen ya de las Directrices, que expresan el consenso de las Partes en torno a los elementos de un posible instrumento vinculante en materia de turismo sostenible. Finalmente, hay que recordar que las Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización, aprobadas en el año 2002, fueron la base para la negociación y adopción en el año 2010 del Protocolo de Nagoya al Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En conclusión, la comunidad internacional está promoviendo una serie de acciones jurídicas y políticas para asegurar que el turismo se desarrolle de manera sostenible a nivel mundial y regional. Sin embargo, estas iniciativas no son suficientes por sí mismas para asegurar la sostenibilidad en el ámbito del turismo, aunque son hitos incuestionables en el camino exitoso de un nuevo proceso de cooperación internacional para hacer el turismo compatible con el medio ambiente, de modo que las generaciones presentes y futuras podamos seguir disfrutando de la belleza natural de nuestro planeta.